



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Korupcja i przeciwdziałanie korupcji w Polsce : wymiar psychospołeczny i prawno polityczny

Author: Maciej Marmola, Agata Olszanecka-Marmola

Citation style: Marmola Maciej, Olszanecka-Marmola Agata. (2021). Korupcja i przeciwdziałanie korupcji w Polsce : wymiar psychospołeczny i prawno polityczny. Katowice : Studio Noa



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego



Maciej Marmola
Agata Olszanecka-Marmola

KORUPCJA I PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI W POLSCE

Wymiar psychospołeczny
i prawnopolityczny

KORUPCJA I PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI W POLSCE

Wymiar psychospołeczny
i prawnopolityczny

Maciej Marmola
Agata Olszanecka-Marmola

KORUPCJA I PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI W POLSCE

Wymiar psychospołeczny
i prawnopolityczny



Katowice 2021

Recenzent
Anna Marta SROKA

Redakcja i korekta
Marcin GRABSKI

Projekt okładki
Ireneusz OLSZA

Projekt typograficzny i łamanie
Ireneusz OLSZA

Copyright © 2021 by Uniwersytet Śląski w Katowicach
Wszelkie prawa zastrzeżone

Publikacja sfinansowana przez Uniwersytet Śląski w Katowicach



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH

ISBN 978-83-66055-22-3

Publikacja na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach
4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)



Wydawca
STUDIO NOA ■ Ireneusz Olsza
www.dtp.studio-noa.pl
e-mail: poczta@studio-noa.pl

Spis treści

Wprowadzenie	7
--------------------	---

Rozdział 1.

Korupcja oraz przeciwdziałanie korupcji

– teoria i praktyka	11
Korupcja – charakterystyka zjawiska	11
Sposoby definiowania korupcji	16
Korupcja – aspekt prawny	20
Podmiot i przedmiot korupcji w polskim prawie	27
Funkcjonariusz publiczny i osoba pełniąca funkcję publiczną	27
Korzyść majątkowa i osobista – czym są i kiedy za ich przyjęcie grozi odpowiedzialność karna	29
Międzynarodowy wymiar korupcji	36
<i>Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)</i> oraz <i>Bribery Act</i>	39
Bibliografia	42

Rozdział 2.

Korupcja i przeciwdziałanie korupcji

– perspektywa psychologiczna	48
Skłonność do ryzyka a zachowania korupcyjne	49
Poziom moralności a zachowania korupcyjne	51
Osobowość a zachowania korupcyjne	54
Władza a zachowania korupcyjne	58
Normy społeczne a zachowania korupcyjne	60
Etyka i przeciwdziałanie korupcji w organizacji	65
Rola przełożonego w przeciwdziałaniu korupcji	72
Bibliografia	75

Rozdział 3.

Przeciwdziałanie korupcji w Polsce	83
Polskie strategie antykorupcyjne	86
Polskie organy powołane do walki z korupcją	96
Przykłady mechanizmów przeciwdziałających korupcji i konfliktom interesów	103
Bibliografia	113

Rozdział 4.

Korupcja w Polsce w liczbach	118
Pomiar korupcji – czy w ogóle jest możliwy?	118
Statystyki dotyczące przestępstw korupcyjnych w Polsce	121
Polska w międzynarodowych rankingach korupcji	128
Korupcja z perspektywy biznesu	134
Bibliografia	141

Rozdział 5.

Problem korupcji w percepcji polskiego społeczeństwa	143
Jak Polacy odbierają zjawisko korupcji – odbiór korupcji w badaniach społecznych	145
Percepcja korupcji w Polsce na tle państw Unii Europejskiej	167
Bibliografia	172

Zakończenie	177
--------------------------	------------

Aneks 1.

Rodzaje przestępstw korupcyjnych – <i>case studies</i>	181
--	-----

Aneks 2.

Państwa świata według indeksu percepcji korupcji i indeksu demokracji w latach 2012–2020	187
---	-----

Wprowadzenie

„Władza nie korumpuje, to ludzie korumpują władzę” – zdanie to, przypisywane amerykańskiemu pisarzowi Williamowi Gaddisowi, doskonale oddaje naturę korupcji. Nie ulega wątpliwości, że stanowi ona problem złożony, obejmujący różnego rodzaju negatywne zachowania, u których podłoża leżą odmienne motywy – od chęci ratowania życia (gdy wręczamy łapówkę za przyspieszenie operacji) do zwykłej ludzkiej chciwości. Zachowania, które kiedyś były społecznie aprobowane (a nawet pożądane), lecz wraz z przemianami społecznymi stały się hamulcem rozwoju gospodarczego i społecznego. Istnieje jednak wspólny mianownik wszystkich zachowań korupcyjnych – człowiek. To on jest podmiotem korupcji. To on ze względu na cechy osobowościowe czy skłonność do ryzyka ma predyspozycje do uwikłania się w proceder korupcji. To wreszcie on może jej zapobiec, budując społeczeństwo oparte na przejrzystości i zaufaniu.

Zdecydowana większość publikacji naukowych dotyczących korupcji (szczególnie prac powstałych w warunkach polskich) skupia się na jednym z wymiarów tego zjawiska. My w tym krótkim opracowaniu postaramy się połączyć różne perspektywy i spojrzeć na korupcję nieco szerzej – z punktu widzenia prawa, psychologii i socjologii. Nie będziemy również unikać wątków politycznych, ponieważ to właśnie wydarzenia na scenie politycznej w dużej mierze kształtują społeczną percepcję korupcji i wyobrażenie o jej skali. Wskażemy ogólne mechanizmy zwiększające ryzyko korupcji, jak i charakterystyczne dla Polski. Przedstawimy ponadto kilka wniosków natury komparatystycznej, bazując na polskich badaniach opinii publicznej oraz analizach prowadzonych przez międzynarodowe instytucje i organizacje pozarządowe.

W rozdziale pierwszym prezentujemy aspekty teoretyczne i prawne związane z korupcją. Na początek staramy się przedstawić pola oddziaływania

korupcji na poszczególne sfery życia społecznego oraz sposoby definiowania korupcji przez przedstawicieli różnych dziedzin nauki, prezentując punkt widzenia ekonomistów, prawników i psychologów. Wskazujemy przy tym, że najczęściej korupcja błędnie utożsamiana jest jedynie z sektorem publicznym, co zresztą znajduje odzwierciedlenie w polskim porządku prawnym. Krótko prezentujemy również różne kategorie korupcji. Po tej części skupiamy się w większym stopniu na aspekcie prawnym. Osiągamy tym samym cel badawczy tego rozdziału, którym jest wskazanie zakresu korupcji w polskim porządku prawnym oraz wyjaśnienie podstawowych kwestii: braku rozgraniczenia między dozwolonym wyrazem wdzięczności a łapówką, definicji funkcjonariusza publicznego i osoby pełniącej funkcję publiczną, definicji i przykładów korzyści majątkowych i osobistych, sposobów wyrażania obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej, określenia wymiaru kary za przestępstwa korupcyjne. Staramy się przy tym do absolutnego minimum ograniczyć stosowanie języka prawniczego, aby rozważania były przystępne dla osób, które na co dzień nie stykają się z prawem i ze środowiskiem prawniczym. Na koniec ukazujemy międzynarodowy wymiar przeciwdziałania korupcji, prezentując inicjatywy Rady Europy i Unii Europejskiej. Odwołujemy się również do dwóch aktów prawnych o eksterytorialnym charakterze: *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) oraz *Bribery Act*, które zrewolucjonizowały myślenie o korupcji (szczególnie o korupcji gospodarczej w wymiarze międzynarodowym).

W rozdziale drugim ukazujemy główne kierunki wyjaśniania zachowań korupcyjnych na gruncie psychologii. W tym celu odwołujemy się do badań z zakresu psychologii społecznej i psychologii osobowości. Ponieważ w Polsce rzadko bada się psychologiczne aspekty korupcji, sięgamy do przykładów zachodnioeuropejskich, amerykańskich, afrykańskich i azjatyckich. Celem badawczym tego rozdziału jest wskazanie uniwersalnych mechanizmów psychologicznych, które predestynują jednostki do zachowań korupcyjnych. Przedstawione rozważania odnoszą się do: skłonności do ryzyka, poziomu moralności, koncepcji osobowości, władzy oraz norm społecznych. Rozdział ten kończą refleksje związane ze znaczeniem kultury organizacyjnej dla budowania etycznej, wyczulonej na zachowania korupcyjne organizacji. Formułujemy przy tym katalog działań i zachowań, które mogą świadczyć o korupcji w organizacji. Tworzymy również zbiór dobrych praktyk skierowanych do kadry kierowniczej i menedżerów, które ułatwią zidentyfikowanie takich zachowań, przeciwdziałanie korupcji i defraudacji.

Główny cel badawczy rozdziału trzeciego stanowi ocena skuteczności strategii antykorupcyjnych uchwalanych przez polski rząd oraz wskaza-

nie głównych mankamentów mechanizmów mających przeciwdziałać korupcji i konfliktowi interesów w administracji publicznej (m.in. systemu oświadczeń majątkowych i rejestru korzyści). Na początku tego rozdziału przedstawiamy podstawy systemowego przeciwdziałania korupcji, które następnie odnosimy do polskich strategii antykorupcyjnych (Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna, Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020). Wskazujemy mankamenty tych strategii, będących – zdaniem większości badaczy i przedstawicieli organizacji pozarządowych – strategiami głównie z nazwy, a w istocie sprawiających wrażenie nieskoordynowanych działań przypisanych do konkretnych resortów. Prezentujemy także najważniejsze zagrożenia, które mogą wynikać z chęci koncentracji władzy oraz podporządkowania organów ścigania i sądownictwa czynnikowi politycznemu. Co ważne, zarówno w tym, jak i w kolejnych rozdziałach staramy się podchodzić do sprawy w pełni obiektywnie, pokazując, że dane procesy następują bądź mogą następować bez względu na barwy polityczne obecnie rządzących.

W rozdziale czwartym prezentujemy dane dotyczące skali korupcji w Polsce. Na początek wskazujemy podstawowe problemy, jakie nastręcza pomiar korupcji. Następnie przytaczamy statystyki dotyczące liczby rejestracji przestępstw korupcyjnych, ich penalizacji, a także odnosimy się do cech socjodemograficznych osób skazywanych za korupcję w ostatniej dekadzie. Nawiązujemy przy tym do rozważań rozdziału drugiego, poszukując wytłumaczenia niektórych zjawisk na gruncie badań z zakresu psychologii. W kolejnej części odnosimy się do rankingów organizacji międzynarodowych i wskaźników percepcji korupcji, pokazując, jak eksperci określali skalę korupcji w sektorze publicznym w Polsce w ostatnim dwudziestoleciu. Na koniec konfrontujemy opinie ekspertów z postrzeganiem korupcji przez przedsiębiorców. W przeciwieństwie do ekspertów nie zauważają oni dużej skali korupcji, wręcz przeciwnie – wskazują, że to nie korupcja, a często zmieniające się prawo, złożoność procedur administracyjnych i stawki podatkowe są największymi barierami w prowadzeniu działalności gospodarczej. Odwołujemy się również do badań podmiotów gospodarczych w innych państwach Unii Europejskiej, dochodząc do wniosku, że nie dość, że sama korupcja jest zjawiskiem wieloaspektowym, to jeszcze percepcja jej skali różni się w zależności od tego, kto ma ją ocenić. Różne wyobrażenie o rozmiarze i ryzyku korupcji mają eksperci, przedstawiciele mediów, przedsiębiorcy czy „zwykli obywatele”.

To właśnie do zdania „zwykłych obywateli” odnosimy się w rozdziale piątym, w którym przyjmujemy perspektywę socjologiczną. W toku rozważań przedstawiamy zmiany w sposobie społecznej percepcji korupcji, które staramy się tłumaczyć ekspozycją medialną skandali korupcyjnych na najwyższych szczeblach władzy. Osadzamy tym samym wyniki badań na tle afer ujawnianych w trakcie rządów koalicji Sojuszu Lewicy Demokratycznej – Unii Pracy i Polskiego Stronnictwa Ludowego, Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Zjednoczonej Prawicy. Na koniec konfrontujemy postrzeganie korupcji przez polskie społeczeństwo z percepcją w innych państwach Unii Europejskiej oraz krótko wskazujemy, jak pandemia COVID-19 wpłynęła na tę percepcję.

Rozdział 1.

Korupcja oraz przeciwdziałanie korupcji – teoria i praktyka

Korupcja – charakterystyka zjawiska

W potocznym rozumieniu korupcja utożsamiana jest przede wszystkim z nadużyciami władzy publicznej w celu uzyskania prywatnych korzyści jednostkowych lub grupowych (organizacyjnych czy partyjnych). W rzeczywistości zjawisko to obejmuje swoim zakresem znacznie więcej patologicznych zachowań. Wbrew powszechnej opinii nie dotyczy jedynie kontaktów na styku instytucji publicznych i biznesu. Coraz częściej przenika także do stosunków między podmiotami gospodarczymi działającymi na wolnym rynku, a w dobie globalizacji i nasilenia kontaktów między korporacjami ponadnarodowymi przestaje być kwestią zamkniętą w granicach konkretnego państwa, stając się problemem o zasięgu międzynarodowym.

Wielu autorów zauważa, że korupcja stanowi zjawisko powszechne i wielowymiarowe, będące stałym elementem życia społeczno-politycznego bez względu na obowiązujący system polityczny czy okres historyczny (zob. np. BORUSOWSKI 2006: 10–11; JAKUBOWSKI 2016: 21). Mimo że refleksja naukowa nad tym, co dziś nazywamy korupcją, według niektórych trwa już od przeszło dwóch tysięcy lat¹, to ze względu na jej złożoność nadal brakuje jednolitej definicji obejmującej wszelkie przejawy korupcji. W zależności od

¹ Na taką cezurę czasową wskazuje chociażby Vito TANZI (1998: 4), który stwierdza, że śladów refleksji nad zjawiskiem korupcji (w wymiarze strategii państwa w stosunkach międzynarodowych) można się doszukiwać w traktacie *Arthaśastra*, napisanym w IV wieku p.n.e. przez Kautilję – indyjskiego filozofa i teoretyka wojny.

przyjętych założeń badawczych można bowiem rozpatrywać to zjawisko przez pryzmat odmiennych perspektyw, uwzględniających czynniki społeczne, ekonomiczne, polityczne, psychologiczne czy prawne. Punkt wspólny tych perspektyw stanowi pejoratywne pojmowanie korupcji, która postrzegana jest jako: patologia społeczna stojąca w sprzeczności z obowiązującym systemem wartości, źródło braku zaufania do instytucji demokratycznych i delegitymizacji tych instytucji bądź nawet całego systemu politycznego (SELIGSON 2002), hamulec rozwoju gospodarczego, szczególnie w państwach o niskim poziomie inwestycji i słabej jakości aparatu zarządzającego gospodarką (MÉON, SEKKAT 2005; CIEŚLIK, GOCZEK 2018; GRÜNDLER, POTRAFKE 2019), czynnik ograniczający przedsiębiorczość (ANOKHIN, SCHULZE 2009; PLUSKOTA 2018) i konkurencyjność podmiotów gospodarczych na wolnym rynku (KUBIAK 2003).

Korupcja nie wpływa na życie obywateli jedynie pośrednio, ale przekłada się również bezpośrednio na zakres usług publicznych oraz sprawiedliwy dostęp do tych usług (GUPTA i in. 2002; OLKEN 2006). Dotyczy to także usług publicznych, które wiążą się z zagwarantowaniem podstawowych praw człowieka. Jak wskazują badania, wydatki budżetowe na ochronę zdrowia i edukację w państwach o wysokich wskaźnikach korupcji są istotnie niższe w porównaniu z krajami, w których poziom korupcji jest niewielki. Co ważne, relacja ta nie dotyczy jedynie krajów rozwijających się, ale także rynków wschodzących oraz krajów rozwiniętych (MAURO i in. 2019).

Korupcja w sferze politycznej prowadzi również do osłabienia poszczególnych instytucji charakterystycznych dla państw demokratycznych. Przykładowo skorumpowany wymiar sprawiedliwości nie będzie w stanie zagwarantować obywatelom sprawiedliwych wyroków (w wypadku sądownictwa) oraz efektywnie ścigać zarówno polityków i urzędników dopuszczających się nadużyć, jak i innych osób popełniających czyny niezgodne z obowiązującym prawem (w odniesieniu do prokuratury). Co więcej, korupcja może rzutować na nieprzejrzystość w procesie stanowienia prawa, a tym samym wpłynąć nie tylko na tworzenie przez ustawodawcę niejasnych i trudnych w interpretacji przepisów (MARKOWSKI 2012), ale także czynić legalnymi zachowania wyczerpujące znamiona przestępstwa w innych systemach.

Wspomniana powyżej niemożność stworzenia uniwersalnej definicji korupcji wynika przede wszystkim z trzech czynników: różnic kulturowych, relatywnego charakteru tego zjawiska oraz jego zmienności w czasie.

Pierwszy czynnik dotyczy społecznego przyzwolenia na korupcję i inne nieetyczne zachowania w konkretnym państwie czy regionie. Jak wskazuje Bryan W. HUSTED (1999), większą skłonność do korupcji mają społeczeństwa,

które charakteryzują się: wysokim poziomem unikania niepewności, dużym dystansem władzy i wysokim poziomem „męskości”. Badacz ten nawiązuje tym samym do wymiarów kultury narodowej wyróżnionych przez Geerta Hofstede. Wysoki poziom unikania niepewności wiąże się m.in. z tendencją do biurokratyzacji procedur (istnienie rozbudowanego katalogu szczegółowych praw i zasad). Duży dystans do władzy łączy się z: silną centralizacją, akceptacją nierównowagi w odniesieniu do władzy oraz podporządkowaniem osobom zajmującym wyższe pozycje w społecznej hierarchii. „Męskość” społeczeństwa charakteryzuje się nastawieniem na dobra materialne i odnoszenie sukcesu, a także konfrontacyjnym sposobem rozwiązywania konfliktów (HOFSTEDE 2000).

Powiązanie czynników kulturowych i korupcji wykazały również badania Ahmeda Seleima i Nicka Bontisa. Wykorzystując dane Hofstede i Globe Project (HOUSE i in. 2004)², udowodnili oni, że wyższy poziom korupcji w społeczeństwie współwystępuje z: niższym poziomem wartości związanych z unikaniem niepewności, niższym poziomem orientacji humanistycznej oraz wyższym poziomem grupowego indywidualizmu (SELEIM, BONTIS 2009). Oznacza to, że większe problemy z korupcją mają te społeczeństwa, w których dominują nieformalne normy, nieformalne relacje interpersonalne, skłonności indywidualistyczne oraz nastawienie na władzę i dobra materialne, a także występują znaczne podziały strukturyzujące ludność w rywalizujące ze sobą grupy oparte na silnych więziach emocjonalnych. Nastawienie na indywidualizm lub kolektywizm w danym społeczeństwie może również oddziaływać na usprawiedliwianie niektórych zachowań korupcyjnych. Przykładowo badania zespołu pod kierownictwem Zhi LIU (2017) wykazały, że działania korupcyjne na poziomie organizacyjnym są postrzegane jako zachowania bardziej niedopuszczalne niż na poziomie indywidualnym w typowo kolektywistycznej kulturze chińskiej, podczas gdy w indywidualistycznej kulturze Stanów Zjednoczonych relacja ta jest odwrotna.

Szersze spojrzenie na relacje kultura – korupcja prezentują Wang-Sheng LEE i Cahit GUVEN (2013). Ich badania sugerują, że: awersja do ryzyka wiąże się z mniejszą akceptacją dla dawania łapówek, społeczeństwa o wyższym

² W ramach Globe Project wyróżniono dziewięć wymiarów kultury: dystans władzy (*power distance*), unikanie niepewności (*uncertainty avoidance*), orientacja humanistyczna (*human orientation*), kolektywizm instytucjonalny (*institutional collectivism*), kolektywizm grupowy (*in-group collectivism*), asertywność (*assertiveness*), egalitaryzm płciowy (*gender egalitarianism*), orientacja na przyszłość (*future orientation*), orientacja na wynik (*performance orientation*).

poziomie „męskości” są bardziej skłonne do bagatelizowania szkód spowodowanych przez korupcję, a uwikłanie w przeszłości w proceder korupcji wpływa na bardziej pozytywne postrzeganie tego zjawiska.

Oddziaływanie czynników kulturowych na poziom korupcji społeczeństw potwierdzają również analizy innych badaczy tego zagadnienia (zob. np. PARK 2003; DAVIS, RUHE 2003), choć niektóre z nich sugerują inne relacje z wymiarami kultury odnoszącymi się do dystansu władzy czy orientacji na przeszłość (VALDOVINOS i in. 2019).

Aspektem oddziałującym na poziom społecznej akceptacji w odniesieniu do części zjawisk korupcyjnych – ściśle powiązanych z czynnikiem kulturowym – jest obowiązujący system polityczny. Jak wskazują badania, zachowania, które w warunkach gospodarek wysoko rozwiniętych i państw o ugruntowanej demokracji określane są jako korupcyjne, mogą być całkowicie akceptowalne, a nawet wymagane w innych społeczeństwach (WADE 1992; ROSE-ACKERMAN, PALIFKA 2016: 233). Brak jasnych procedur, nadmierna biurokracja i dominacja powiązań klientelistycznych w sferze publicznej charakterystyczna dla reżimów niedemokratycznych oraz demokracji wadliwych sprawia, że obywatele będą skłonni akceptować drobne gratyfikacje wręczane w celu przyspieszenia toku spraw bądź umożliwiające dostęp do określonych świadczeń społecznych. W sytuacji, gdy regulacje prawne nie będą jednoznacznie zabraniać przedstawicielom administracji publicznej przyjmowania tego typu gratyfikacji, z czasem „opłacanie urzędników” może stać się trwałym elementem w relacjach obywatel – administracja publiczna.

Badacze reprezentujący nauki o polityce zwracają również uwagę na wzmożone występowanie patologii politycznych i społecznych (w tym w zakresie korupcji) wśród państw przechodzących transformację systemową, obejmującą jednoczesną przebudowę państwa w aspekcie ustrojowym (wprowadzenie demokratycznych instytucji i procedur), gospodarczym (odejście od planowania gospodarczego na rzecz uznania wolnego rynku opartego na własności prywatnej jako mechanizmu regulującego stosunki społeczno-ekonomiczne) i społecznym (upodmiotowienie obywateli w zakresie oddziaływania na procesy polityczne). W czasie gruntownych przemian państwa te nie mają bowiem „bariery ochronnej w postaci mechanizmów wynikających z długotrwale zakorzenionej demokratycznej kultury” (TURSKA-KAWA, WOJTASIK 2017: 8). Ponadto procesy transformacji (szczególnie w wymiarze politycznym i ekonomicznym) w dużym stopniu zależą od instytucji państwowych, co nieuchronnie prowadzi do wzrostu poziomu korupcji (KHAN 2006). Wiąże się to nie tylko z aspektem etycznym, ale także

z cechą charakterystyczną przejścia do gospodarki rynkowej, którą stanowi brak kapitału potrzebnego do funkcjonowania podmiotów wolnorynkowych. Tym samym elity polityczne odpowiedzialne za przemiany gospodarcze są zależne od osób gotowych zainwestować swoje środki finansowe dla realizacji swoich partykularnych interesów (KURCZEWSKI 2000).

Czynnikiem istotnym dla skali korupcji jest także poziom otwartości gospodarki narodowej. Jak wskazują m.in. Jeffrey D. SACHS i Andrew M. WARNER (1995), największym poziomem korupcji charakteryzują się państwa, które można zaklasyfikować do zamkniętych gospodarek. W ich gronie znajdują się państwa: o wysokich przeciętnych stawkach celnych, z dotkliwymi barierami pozataryfowymi w zakresie importu, o ustroju socjalistycznym, dysponujące monopolem w odniesieniu do głównych branż eksportowych oraz takie, dla których charakterystyczna jest wysoka „ premia czarnorynkowa” w obrocie gospodarczym. W wypadku byłych kolonii ważne dla poziomu korupcji są wzorce w zakresie porządku prawnego przejęte od kolonizatorów. Jak zauważa zespół pod kierunkiem Rafaela LA PORTY (1998, 1999), państwa, w których system prawny ma francuskie lub socjalistyczne korzenie, wykazują silniejszą tendencję do stosowania regulacji i biurokratyzacji procedur, a te niechybnie prowadzą do korupcji.

Drugim problemem, który napotyka się w procesie definiowania korupcji, jest płynność zakresu tego zjawiska. Okazuje się bowiem, że niektóre zachowania balansują na granicy niezgodności z prawem. Przykładowo trudno postawić klarowną granicę między dozwolonymi w części systemów prawnych płatnościami związanymi z działalnością lobbingową, darowiznami czy wpłatami na poczet kampanii wyborczej a nielegalnymi płatnościami wyczerpującymi znamiona korupcji. Podobny problem istnieje w sytuacji zatrudnienia w przedsiębiorstwach sektora prywatnego pracowników, którzy wcześniej działali w sektorze publicznym, np. w agendach rządowych zajmujących się regulowaniem działalności gospodarczej. Tego typu zachowania, choć często bywają prawnie dozwolone, niebezpiecznie zbliżają się do tego, co może być uznawane za korupcję (SVENSSON 2005: 21). Stanowi to zresztą jeden z podstawowych problemów polskiego systemu prawnego, w którym ustawodawca nie był w stanie rozgraniczyć dozwolonego wyrazu wdzięczności oraz niedozwolonej łapówki. Różnice w krajowych porządkach prawnych także rzutują na sposób definiowania korupcji. W sytuacji, gdy w jednym państwie dane zachowanie jest dozwolone, a w innym w aspekcie legalnym stanowi przestępstwo, nie sposób stworzyć jednej, uniwersalnej definicji pojęcia korupcji.

Trzecim istotnym czynnikiem oddziałującym na zakres znaczeniowy korupcji jest jej zmienność w czasie. Pewne zachowania, które w danym okresie historycznym były społecznie akceptowane, wraz z rozwojem społecznym stały się niezgodne z prawem i moralnie wątpliwe. Znane z historii przywileje charakterystyczne dla piastowania niektórych stanowisk publicznych (związane choćby ze swobodą dysponowania majątkiem publicznym czy pobieraniem opłat w zamian za możliwość pełnienia funkcji urzędniczych) uznawane są dziś za defraudację środków publicznych czy nepotyzm.

Sposoby definiowania korupcji

Mimo czynników uniemożliwiających sformułowanie uniwersalnej definicji korupcji badacze zagadnienia starają się stworzyć ujęcie, które możliwie dokładnie odda specyfikę tego zjawiska. Skupiają się przy tym głównie na aspektach etycznych i prawnych.

W pierwszym znaczeniu badacze często doszukują się definicji analizowanego zjawiska w źródłosłowie słowa „korupcja” (łac. *corruptio*), utożsamiając korupcję z zepsuciem, demoralizacją i rozluźnieniem zasad moralnych w społeczeństwie (KOPALIŃSKI 1990: 108; DĄBROWSKA-MIKUTA 2013: 72), „niejawnym odchyleniem od ustalonego porządku lub od ustalonych norm zachowania” (TARCHALSKI 2000: 182), „odejściem od przyjętych norm społecznych” (ANAND i in. 2004: 40) bądź „zamierzonym wypaczeniem porządku, ideałów oraz zaufania” (ASHFORTH i in. 2008: 671). Tym samym, jak zauważa Anna LEWICKA-STRZAŁECKA (2018: 8), „korupcja traktowana jest jako zło, tak w wymiarze jednostkowym, jak i społecznym. W tym pierwszym wymiarze przyczynia się do degradacji człowieka jako osoby, pozbawiając go podmiotowości oraz utrudniając bądź uniemożliwiając realizację praw przynależnych każdej jednostce ludzkiej, w tym prawa do materialnej egzystencji. W wymiarze społecznym korupcja niszczy tkankę wspólnotową i zaufanie ludzi do poszczególnych instytucji państwa oraz hamuje rozwój gospodarczy stanowiący podstawę bogactwa narodów”.

Definicje skupiające się na aspektach prawnych bazują na ujęciu przedmiotowym, ukazując zakres czynności, które uznawane są za korupcję. Wśród tego typu definicji można wyróżnić przykładowo określanie korupcji jako:

- „nadużycie sprawowanej funkcji publicznej dla osiągnięcia prywatnej korzyści” (SVENSSON 2005);
- „nadużycie funkcji publicznej dla własnej korzyści” (KAUFMANN 2005);

- „nadużycie urzędu publicznego lub funkcji pełnionej w sektorze prywatnym dla korzyści osobistej” (IYER, SAMOCIUK 2007: 347);
- „nadużywanie zajmowanego stanowiska publicznego do osiągnięcia prywatnych lub grupowych korzyści” (LEWICKA-STRZAŁECKA 2007: 212);
- „wykorzystywanie władzy publicznej dla celów prywatnych” (WYPYCH 2003);
- „przywłaszczanie zasobów publicznych (dóbr, świadczeń, usług) lub takie nimi dysponowanie, aby bezprawnie uzyskać osobistą korzyść” (KOJDER 2002: 234);
- „zachowanie urzędnika publicznego odbiegające od obowiązków wynikających z pełnionej roli publicznej na rzecz prywatnych zysków finansowych lub podwyższenia statusu, albo łamiące reguły zabezpieczające przed wywieraniem pewnego typu osobistych wpływów” (NYE 1989: 966);
- „nielegalne działanie, którego istota sprowadza się do przedkładania interesu prywatnego nad publiczny, mające na celu wykorzystywanie uprzywilejowanej pozycji dla uzyskania korzyści o charakterze politycznym lub ekonomicznym” (DOBROWOLSKI 2001: 13–14).

Na pierwszy rzut oka widać, że powyższe definicje są bardzo szerokie znaczeniowo i obejmują swoim zakresem zachowania charakterystyczne dla różnych form korupcji. Ponadto zawężają zakres pojęciowy zjawiska jedynie do korupcji w sektorze publicznym (GOCZEK 2007: 34). W istocie korupcja z powodzeniem może dotyczyć również obrotu gospodarczego, w którym ani bezpośrednio, ani pośrednio nie uczestniczą osoby pełniące funkcje publiczne. Taki rodzaj korupcji może m.in. przybrać postać zmowy między przedsiębiorstwami czy niewłaściwego wykorzystania aktywów przedsiębiorstwa przez członka kadry zarządczej w celu uzyskania korzyści osobistej bądź majątkowej. Takie zachowanie może rodzić dodatkowe koszty dla konsumentów, właścicieli przedsiębiorstwa lub inwestorów. Inny aspekt przemawiający za tym, żeby nie ograniczać zjawiska korupcji jedynie do sektora publicznego, stanowi fakt, że w niektórych społeczeństwach ciężko dokonać rozróżnienia między sferą prywatną a publiczną. Zwykle wiąże się to oczywiście z większą częstotliwością zachowań korupcyjnych, ale nie zawsze można uznać to za regułę. Wystarczy przywołać przykład Białorusi, która – mimo że według indeksu demokracji opracowanego przez Economist Intelligence Unit uznawana jest za system autorytarny – zgodnie z Indekssem Percepcji Korupcji czy Światowego Barometru Korupcji nie wykazuje wyjątkowo wysokiego poziomu korupcji. Analogicznie sytuacja wygląda

w odniesieniu do Singapuru, który od lat plasuje się w czołówce rankingów Transparency International, choć samo państwo trudno uznać za pluralistyczne w sferze polityki.

Na powyższe zarzuty częściowo odpowiada definicja zaproponowana przez Petrusa C. van Duyne'a, który stwierdza, że „korupcja to nieuczciwość lub słabość w ramach procesu podejmowania decyzji, w którym osoba podejmująca decyzję (w sektorze prywatnym lub publicznym) zgadza się odejść lub żąda odejścia od kryteriów, które powinny przyświecać procesowi podejmowania przez nią decyzji, w zamian za korzyść lub jej obietnicę, lub w nadziei na otrzymanie korzyści, w sytuacji gdy te motywy, które wpłynęły na jej decyzję, nie mogą stanowić uzasadnienia jej podjęcia” (VAN DUYNÉ 1999: 23; por. IWAŃSKI 2016). Tym samym holenderski badacz tworzy uniwersalną definicję, skupiając się na zachowaniu jednostki, która znajduje się w sytuacji decyzyjnej i od której ta decyzja zależy. Wadę takiego pojmowania korupcji stanowi fakt, że nie uwzględnia ono aspektu prawnego, przez co można je odnieść nie tylko do czynów wykraczających poza zakres zachowań niezgodnych z prawem.

Ponadjednostkową definicję korupcji formułuje Robert Klitgaard, który uznaje, że korupcja zachodzi wówczas, kiedy monopolistyczna decyzja w zakresie dobra lub usługi jest podejmowana dyskrejonalnie bez ponoszenia odpowiedzialności za rezultaty dokonanego wyboru (KLITGAARD i in. 2000: 27). Na jej podstawie badacz stara się opracować formułę przeciwdziałania korupcji, przyjmującą postać $C = M + D - A$, gdzie C oznacza korupcję, M – monopol władzy (*monopoly power*), D – uznaniowość decyzji (*discretion*), z kolei A – rozliczalność (*accountability*) (KLITGAARD 1992). W tym ujęciu podstaw zapobiegania zjawisk korupcyjnych należy się doszukiwać w: mniejszym skupieniu decyzji w rękach jednej osoby bądź podmiotu decyzyjnego (np. przez rotowanie składu gremiów decyzyjnych czy decentralizację procesu decyzyjnego), mniejszej uznaniowości decyzji (decyzje powinny bazować na jasnych i prostych normach prawnych, aby zniwelować możliwość ich swobodnej interpretacji przez decydenta) oraz większej odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Z racji trudności definicyjnych niektórzy badacze odwołują się do form przejawiania się korupcji. W tym ujęciu zwraca się uwagę m.in. na:

- przekupstwo – nieuczciwe przekonanie kogoś do działania na swoją korzyść przez zapłatę lub inną zachętę, która może przybrać formę prezentów, pożyczek, opłat, nagród lub innych korzyści (zwolnienie z podatków, usługi, darowizny);

- defraudację – kradzież, niewłaściwą alokację, sprzeniewierzenie funduszy lub aktywów znajdujących się w czymś zaufaniu albo pod czyjąś kontrolą (z prawnego punktu widzenia defraudacja niekoniecznie musi wiązać się z korupcją);
- płatności ułatwiające (*facilitation payments*) – niewielkie płatności dokonywane w celu zabezpieczenia lub przyspieszenia wykonania rutynowej lub koniecznej czynności (zwykle urzędniczej);
- oszustwo – celowe i nieuczciwe oszukiwanie kogoś w celu uzyskania nieuczciwej, nielegalnej przewagi (rynkowej, finansowej, politycznej lub innej);
- zмовę – celowe i nieuczciwe porozumienie między co najmniej dwoma podmiotami, którego celem jest osiągnięcie nieuprawnionych korzyści, w tym przez wpływanie na niewłaściwe działania innego podmiotu;
- wymuszenie – wyrządzenie szkody lub grożenie wyrządzeniem szkody, bezpośrednio lub pośrednio, jakiegokolwiek podmiotowi lub jego własności w celu wywarcia niewłaściwego wpływu na działania tego podmiotu;
- protekcja, klientelizm i nepotyzm – nieuprawnione wsparcie udzielane przez politycznego patrona oraz nieuczciwość przy obsadzaniu stanowisk (JOHNSØN 2014; ROCHA MENOCAL 2015: 12).

Nieco odmienny katalog działań o charakterze korupcyjnym formułują polskie organy publiczne, które wyróżniają: przekupstwo (łapownictwo); wykorzystywanie środków budżetowych i majątku publicznego do celów prywatnych lub osobistych korzyści; płatną protekcję; handel wpływami (przejawiający się np. poparciem w wyborach lub finansowaniem partii politycznej w zamian za zdobycie wpływów); nieprawidłowości dotyczące zamówień publicznych, kontraktów, koncesji czy decyzji sądów; uchylanie się przed obowiązkiem publicznoprawnym (np. celnym czy podatkowym); świadome niezgodne z prawem dysponowanie środkami z budżetu państwa i majątkiem, który jest dobrem publicznym; faworyzowanie; nepotyzm i kumoterstwo (MSWiA 2007).

Wszystkie te działania można przypisać ogólnie do trzech kategorii: korupcji urzędniczej (obejmującej przede wszystkim zachowania charakterystyczne dla sprzedajności urzędniczej i przekupstwa, związane z dostępem do podstawowych usług publicznych, udzielaniem zamówień publicznych, a także wydawaniem uprawnień i pozwoleń); korupcji politycznej (obejmującej także zachowania wyczerpujące znamiona nepotyzmu, handlu wpływami,

nieprawidłowego dysponowania środkami publicznymi czy podejmowanie aktywności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne) oraz korupcji gospodarczej (naruszanie reguł uczciwej konkurencji, zмовы podmiotów gospodarczych, wykorzystywanie majątku przedsiębiorstwa dla własnych korzyści) (NOWAKOWSKI 2016: 46).

W odniesieniu do skali korupcji badacze często odwołują się również do rozróżnienia między wielką korupcją (*grand corruption*) oraz drobną korupcją (*petty corruption*). Pierwsza kategoria ma charakter systemowy i odnosi się do państw, w których korupcja przenika poziom rządu, prowadząc tym samym do erozji zaufania do rządzących i podważając obowiązujący system polityczny, a nawet cały system społeczny (ROSE-ACKERMAN 2008; MAKOWSKI 2020). Obecnie trwają próby stworzenia legalnej definicji wielkiej korupcji, która według Transparency International (2016) występuje wtedy, gdy „funkcjonariusz publiczny lub inna osoba w wyniku przekupstwa, defraudacji lub innego przestępstwa korupcyjnego pozbawia określoną grupę społeczną lub znaczną część ludności państwa podstawowych praw albo powoduje stratę państwa lub któregoś z jego obywateli przekraczającą stukrotność rocznego minimalnego dochodu wystarczającego na utrzymanie obywateli”. Kategoria drobnej korupcji dotyczy zaś instytucji niższego szczebla (np. policji czy systemu ochrony zdrowia) i wiąże się z przyjmowaniem nieuprawnionych korzyści o niewielkiej wartości w związku z preferencyjnym traktowaniem w dostępie do usług publicznych, przyspieszenia toku sprawy administracyjnej bądź możliwością uniknięcia określonej kary administracyjnej.

Korupcja – aspekt prawny

Większość regulacji prawnych odnoszących się do korupcji utożsamia ją z korupcją w sektorze publicznym. Organizacje międzynarodowe w uchwalanych aktach prawnych kładą przede wszystkim nacisk na kontakty między podmiotami gospodarczymi a zagranicznymi funkcjonariuszami publicznymi. Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) przestępstwo korupcji wiąże się z „umyślnym proponowaniem, obiecywaniem lub dawaniem przez jakąkolwiek osobę jakiegokolwiek nienależnej korzyści majątkowej lub innej korzyści zagranicznemu funkcjonariuszowi publicznemu, zarówno bezpośrednio, jak i przez pośredników, dla takiego funkcjonariusza

lub dla osoby trzeciej, w celu skłonienia tego funkcjonariusza do działania lub powstrzymania się od działania w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, w celu otrzymania lub utrzymania możliwości prowadzenia działalności gospodarczej lub zapewnienia sobie innej nienależnej korzyści w prowadzeniu międzynarodowej działalności gospodarczej” (OECD 1997).

Podobne rozumienie korupcji znajdujemy w uchwalonej przez Radę Europy Cywilnoprawnej konwencji o korupcji, w której zjawisko to definiowane jest jako „żądanie, proponowanie, wręczanie, przyjmowanie bezpośrednio lub pośrednio łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę” (ETS 1999). W tym wypadku, jak zauważa Celina NOWAK (2008: 7), Rada Europy przyjmuje nieco szersze rozumienie korupcji, które obejmuje nie tylko czyny krajowych i zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, ale także korupcję bierną i czynną w sektorze prywatnym.

W odniesieniu do polskiego porządku prawnego widoczna jest tendencja do wąskiego pojmowania korupcji i utożsamiania jej jedynie ze sprzedażnością urzędniczą. Prawna definicja korupcji pojawia się w warunkach polskich dopiero w 2006 roku wraz z uchwaleniem Ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. W pierwotnie ogłoszonym tekście ustawy w art. 1 ust. 3 za korupcję uznawano „obietcywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiegokolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej” (Dz.U. 2006, nr 104, poz. 708).

W listopadzie 2007 roku dwie grupy posłów wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzoną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku. Obok wątpliwości związanych z samą celowością stworzenia nowej służby i zakresem jej kompetencji (szczególnie w zakresie gromadzenia informacji i danych osobowych oraz granic dozwolonej prowokacji operacyjnej) zastrzeżenia posłów odnosiły się również do definicji korupcji. Zdaniem wnioskodawców, niekonstytucyjne było przede wszystkim

jej rozciąganie się na czynności związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, które odbywają się bez udziału osób pełniących funkcje publiczne (KARSZNICKI 2010). Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny przyznał rację wnioskodawcom, stwierdzając, że art. 1 ust. 3 Ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w „zakresie, w jakim za korupcję w sektorze prywatnym uznaje zachowanie jakiejkolwiek osoby niepełniającej funkcji publicznej, nie zawężając tego określenia za pomocą przesłanek szkodliwych społecznie odwzajemnień”, jest niezgodny zarówno z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Konkretnie określono, że stoi on w sprzeczności z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2), zakazem ograniczania wolności działalności gospodarczej (art. 22), zasadą wolności (art. 31 ust. 3). Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że ustawodawca, formułując definicję korupcji, używa wyrażen „niejasnych znaczeniowo” i „uchybiających wymogom logiki formalnej”, co jest niezgodne z zasadą poprawnej legislacji wyrażoną w art. 2 ustawy zasadniczej (Dz.U. 2009, nr 105, poz. 880).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego wymusił na ustawodawcy nowelizację przepisów definiujących korupcję w polskim porządku prawnym. Zostały one wprowadzone na mocy Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 roku o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz ustawy o sporcie (Dz.U. 2010, nr 151, poz. 1014). W ramach art. 1 ust. 3a nowej regulacji o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym ustalono wieloelementową definicję korupcji, według której znamiona tego przestępstwa wyczerpuje czyn:

1. polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
2. polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio albo pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
3. popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicz-

nych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

4. popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio albo pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji albo obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Zakres powyższego (dość szerokiego) ujęcia korupcji dotyczy czynów korupcyjnych, w których jedną ze stron stanowi funkcjonariusz publiczny bądź osoba pełniąca funkcję publiczną. Zrezygnowano tym samym z precyzyjnego określenia granic pojęcia korupcji w odniesieniu do sektora prywatnego (relacji między dwoma podmiotami gospodarczymi). Co istotne, w warunkach polskich powyższa definicja korupcji nie rodzi żadnych skutków prawnych. Ściganie przestępstw i stawianie zarzutów korupcyjnych odbywa się bowiem na podstawie przepisów Kodeksu karnego (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553 ze zm.), a w szczególnych sytuacjach – również Ustawy o sporcie (Dz.U. 2010, nr 127, poz. 857 ze zm.), a także Ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz.U. 2011, nr 122, poz. 696 ze zm.). To właśnie te akty prawne są najistotniejsze w aspekcie ścigania i penalizacji czynów korupcyjnych. Obejmują one następujące rodzaje przestępstw korupcyjnych: sprzedajność urzędnicza (łapownictwo bierne), przekupstwo (łapownictwo czynne), płatna protekcja, handel wpływami (czynna płatna protekcja), nadużycie służbowe, korupcja wyborcza, poświadczenie nieprawdy w dokumencie w zamian za nieuprawnioną korzyść majątkową lub osobistą, nadużycie zaufania, korupcja menedżerska, utrudnianie przetargu publicznego, korupcja sportowa, nieuczciwy udział w zakładach wzajemnych, płatna protekcja w sporcie, handel wpływami w sporcie, korupcja w refundacji leków. Dokładny opis tych przestępstw i podstawę prawną ich ścigania zaprezentowano w poniższej tabeli.

Przestępstwa korupcyjne w polskim prawodawstwie

Nazwa przestępstwa	Podstawa prawna	Opis
1	2	3
Sprzedajność urzędnicza (łapownictwo bierne)	art. 228 Kodeksu karnego	Polega na przyjmowaniu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej.
Przekupstwo (łapownictwo czynne)	art. 229 Kodeksu karnego	Polega na udzielaniu albo składaniu obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji.
Płatna protekcja	art. 230 Kodeksu karnego	Polega na powoływaniu się na czyjeś wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi albo wywołaniu przekonania u innej osoby lub utwierdzeniu jej w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, w celu podjęcia się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę.
Handel wpływami (czynna płatna protekcja)	art. 230a Kodeksu karnego	Polega na udzielaniu albo składaniu obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, polegające na bezprawnym wywarceniu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji.
Nadużycie służbowe	art. 231 § 2 Kodeksu karnego	Polega na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków przez funkcjonariusza publicznego i działaniu na szkodę interesu publicznego lub prywatnego w celu uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej.
Korupcja wyborcza (łapownictwo wyborcze)	art. 250a Kodeksu karnego	Polega na przyjmowaniu przez osobę uprawnioną do głosowania korzyści majątkowej lub osobistej albo żądaniu takiej korzyści za głosowanie w określony sposób lub udzielaniu korzyści majątkowej bądź osobistej osobie uprawnionej do głosowania, aby skłonić ją do głosowania w określony sposób.

cd. tabeli

1	2	3
Poświadczenie nieprawdy w dokumencie (fałszerstwo intelektualne)	art. 271 § 3 Kodeksu karnego	Polega na poświadczeniu przez funkcjonariusza publicznego lub inną osobę uprawnioną do wystawienia dokumentu nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne w celu uzyskania korzyści majątkowej.
Nadużycie zaufania	art. 296 Kodeksu karnego	Polega na wyrządzeniu znacznej szkody majątkowej podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą przez nadużycie udzielonych danej osobie uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na niej obowiązków w celu osiągnięcia korzyści majątkowej.
Korupcja gospodarcza (przekupstwo menedżerskie)	art. 296a Kodeksu karnego	Polega na przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy przez osobę pełniącą funkcję kierowniczą w podmiocie prowadzącym działalność gospodarczą lub osobę, która z racji zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji może mieć istotny wpływ na podejmowanie decyzji związanych z wykonywaną działalnością, w zamian za zachowanie mogące wyrządzić temu podmiotowi szkodę majątkową albo za czyn nieuczciwej konkurencji lub za niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy bądź odbiorcy towaru, usługi lub świadczenia, np. ujawnienie tajemnicy handlowej przedsiębiorstwa (czyn nieuczciwej konkurencji), udzielenie kredytu niewypłacalnemu dłużnikowi (szkoda majątkowa).
Korupcja w sporcie (uchylony*)	art. 296b Kodeksu karnego	Polega na przyjmowaniu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w zamian za nieuczciwe zachowanie mogące mieć wpływ na wynik profesjonalnych zawodów sportowych.
Utrudnianie przetargu publicznego	art. 305 Kodeksu karnego	Polega na działaniu na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany, przez udaremnianie lub utrudnianie przetargu publicznego albo wchodzenie w porozumienie z inną osobą.
Korupcja sportowa (obowiązująca)	art. 46 Ustawy o sporcie	Polega zarówno na przyjmowaniu bądź żądaniu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy, jak i udzieleniu tej korzyści lub jej obietnicy, w zamian za nieuczciwe zachowanie mogące mieć wpływ na wynik lub przebieg zawodów sportowych (organizowanych przez polski związek sportowy lub podmiot działający na podstawie umowy zawartej z tym związkiem albo podmiot działający z jego upoważnienia).

cd. tabeli

1	2	3
Nieuczciwy udział w zakładach wzajemnych	art. 47 Ustawy o sporcie	Polega na braniu udziału w zakładach wzajemnych dotyczących zawodów sportowych w sytuacji, gdy ma się wiadomość o popełnieniu korupcji sportowej (czynu zabronionego określonego w art. 46 ustawy) w odniesieniu do obstawianego wydarzenia sportowego bądź na ujawnieniu tej wiedzy w celu wzięcia udziału przez inną osobę w takich zakładach.
Płatna protekcja w sporcie	art. 48 § 1 Ustawy o sporcie	Polega na powoływaniu się na wpływy w polskim związku sportowym (lub podmiocie działającym na podstawie umowy zawartej z tym związkiem albo podmiocie działającym z jego upoważnienia) bądź wywołaniu przekonania innej osoby o istnieniu takich wpływów, lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, w celu pośrednictwa w ustaleniu określonego wyniku lub przebiegu zawodów sportowych w zamian za korzyść majątkową bądź osobistą albo jej obietnicę.
Handel wpływami w sporcie	art. 48 § 2 Ustawy o sporcie	Polega na udzieleniu albo obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w ustaleniu określonego wyniku bądź przebiegu zawodów sportowych, polegające na bezprawnym wywarciu wpływu na zachowanie osoby pełniącej funkcję w polskim związku sportowym (lub podmiocie działającym na podstawie umowy zawartej z tym związkiem albo podmiocie działającym z jego upoważnienia) w związku z pełnieniem tej funkcji.
Korupcja w refundacji leków	art. 54**	Polega na przyjmowaniu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy bądź jej żądania w zamian za zachowanie wywierające wpływ na: obrót, powstrzymanie się od obrotu lub poziom obrotu konkretnym lekiem, środkiem spożywczym specjalnego przeznaczenia żywieniowego albo wyrobem medycznym podlegającym refundacji ze środków publicznych, wystawienie recepty (zlecenia) lub powstrzymanie się od ich wystawienia. Przestępstwo to dotyczy również udzielenia lub obietnicy udzielenia korzyści majątkowej bądź osobistej.

* Art. 296b Kodeksu karnego został uchylony z dniem 16 października 2010 roku przez art. 46 Ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (Dz.U. 2010, nr 127, poz. 857).

** Ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych.

Podmiot i przedmiot korupcji w polskim prawie

Prawnicy zwracają uwagę, że do wspólnych cech charakteryzujących wszystkie przestępstwa korupcyjne należą: (1) istnienie podmiotu, który posiada uprawnienie do podjęcia określonej decyzji, (2) obowiązek kierowania się przez ten podmiot określonymi przez społeczeństwo kryteriami, (3) interakcja między podmiotem decyzyjnym a innym podmiotem, polegająca na przyjęciu lub żądaniu przez podmiot decyzyjny nienależnej korzyści w zamian za odejście od kryteriów, którymi powinien się kierować przy podejmowaniu decyzji (IWAŃSKI 2016).

Funkcjonariusz publiczny i osoba pełniąca funkcję publiczną

W odniesieniu do polskiego porządku prawnego za stronę podmiotową korupcji najczęściej (choć nie zawsze) uznaje się funkcjonariusza publicznego bądź osobę pełniącą funkcję publiczną. Posiadanie statusu funkcjonariusza publicznego wiąże się z jednej strony z silniejszą ochroną prawnokarną (przestępstwa względem takich osób są zagrożone wyższym wymiarem kary), z drugiej zaś oznacza szerszą odpowiedzialność karną, także w odniesieniu do przestępstw korupcyjnych (WYREMBAK 2007). Katalog podmiotów zakwalifikowanych do grona funkcjonariuszy publicznych zawarto w wielokrotnie nowelizowanym art. 115 § 13 Kodeksu karnego. W momencie wydania niniejszej publikacji są to: (1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej; (2) poseł, senator, radny, poseł do Parlamentu Europejskiego; (3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy; (4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych; (5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego (np. Najwyższej Izby Kontroli, Inspekcji Handlowej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Pracy, regionalnej izby obrachunkowej), chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe; (6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji

państwowej; (7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej; (8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie; (9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe. Podobne rozumienie zakłada definicja zawarta w Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych. Według niej zagranicznym funkcjonariuszem publicznym jest: każda osoba zajmująca stanowisko ustawodawcze, administracyjne lub sądowe w obcym państwie, zarówno mianowana, jak i wybrana, a także każda osoba wykonująca funkcje publiczne na rzecz państwa obcego, w tym funkcjonariusz agendy publicznej lub przedsiębiorstwa publicznego oraz funkcjonariusz lub przedstawiciel publicznej organizacji międzynarodowej.

Większe problemy stanowi bezsporne wskazane podmiotów, które można uznać za osoby pełniące funkcje publiczne. W art. 115 § 19 Kodeksu karnego dookreślono, że w gronie tych osób znajdują się: funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę albo wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową. W tym wypadku mamy w dużej mierze do czynienia z katalogiem otwartym. Według interpretacji badacza zagadnienia osobą pełniącą funkcję publiczną „może być ten, kto ma wynikający z jego publicznoprawnego umocowania w strukturze danej organizacji, wpływ na podejmowane decyzje w instytucji publicznej (niekoniecznie w znaczeniu decyzji administracyjnych), a ten wpływ ma lub może mieć odbicie w sferze publicznej. Przy takim podejściu możliwe będzie np. objęcie odpowiedzialnością karną za łapownictwo pracownika sekretariatu sądowego (czy też innego organu szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania), który w zamian za otrzymaną korzyść majątkową, wykorzystując swoją funkcję, bezpodstawnie przyspiesza lub opóźnia czynność urzędową” (WĘGLOWSKI 2003: 26). Osobami pełniącymi funkcję publiczną mogą być tym samym m.in. wszyscy zatrudnieni przez organ administracji publicznej lub dysponujący mieniem publicznym, w tym nauczyciele oraz nauczyciele akademicki (ale tylko wtedy, gdy pracują w jednostce dysponującej środkami publicznymi), a także lekarze zatrudnieni w ramach kontraktu z Narodowym Funduszem Zdrowia (szerzej zob. np. DĄBROWSKI 2017).

Korzyść majątkowa i osobista – czym są i kiedy za ich przyjęcie grozi odpowiedzialność karna

Z punktu widzenia przepisów penalizujących przestępstwa korupcyjne za istotne należy uznać terminy „korzyść majątkowa” i „korzyść osobista”. Na wstępie warto zaznaczyć, że korzyści te w odniesieniu do doktryny i orzecnictwa obejmują wyłącznie korzyści „nienależne, niegodziwe”, „bezprawne”, „niemające podstawy prawnej” i nie powinny się rozciągać na korzyści, które „prawnie przysługują” danemu podmiotowi czy należą się „sprawcy lub innej osobie zgodnie z istniejącym w chwili czynu stosunkiem prawnym” (MAJEWSKI 2011a). Bardziej adekwatne w stosunku do korzyści odnoszącej się do korupcji wydaje się określenie „nienależna”. Jak bowiem podkreśla Agnieszka Barczak-Oplustil, z korzyścią wyczerpującą znamiona korupcji możemy mieć do czynienia nie tylko wtedy, gdy nie ma ona podstawy prawnej, ale także wtedy, gdy podstawa taka istnieje, lecz ze względu na motywację sprawcy świadczenie to z punktu widzenia prawa karnego należy uznać za nienależne czy niegodziwe (z perspektywy motywacji osoby udzielającej korzyść). Za przykład takiej korzyści można uznać darowiznę, świadczenie z tytułu umowy cywilnoprawnej czy umorzenie długu (a więc przysporzenia mogące mieć podstawę prawną), które jednak ze względu na motyw, z jakim zostają udzielone, stają się świadczeniem równoważnym świadczeniu „bezpawnemu” (BARCZAK-OPLUSTIL 2009: 77–78).

Najczęściej w trakcie przestępstw korupcyjnych w Polsce mamy do czynienia z nienależną korzyścią majątkową. W nauce prawa karnego dominuje pogląd, że cechami tego rodzaju korzyści są wartość ekonomiczna oraz przeliczalność na pieniądze. Oznacza to, że korzyść majątkowa musi mieć wartość, którą można wyrazić w pieniądzu (zob. np. ANDREJEW 1989: 456). Co istotne, dotyczy ona nie tylko powiększenia majątku osoby przyjmującej korzyść, ale może wiązać się ze zmniejszeniem pasywów majątkowych (wszelkiego rodzaju zobowiązań), jak również uniknięciem straty (MAJEWSKI 2011b; PAŁKA 2011: 450–451). W rozumieniu polskiego prawa korzyść majątkowa może przyjmować wiele postaci. Najbardziej oczywistym sposobem jej przysporzenia jest przyjęcie pieniędzy, dotyczy ona jednak również: przyjęcia wszelkiego rodzaju rzeczy (zarówno ruchomych, jak i nieruchomości), uzyskania ograniczonego prawa rzeczowego (np. hipoteki, zastawu, służebności), zwolnienia z długu, uzyskania pożyczki udzielonej na korzystnych warunkach (nieoprocentowanej lub nisko oprocentowanej) albo darowizny, nabycia określonej rzeczy po cenie niższej niż rzeczywista wartość,

możliwości zamiany danej rzeczy na bardziej wartościową bez konieczności dopłaty czy oferowania usług po zaniżonych cenach. Oczywiście aby uznać powyższe czynności za korupcję, trzeba brać pod uwagę okoliczności, w jakich korzyść majątkowa została udzielona i przyjęta.

Udzielenie korzyści majątkowej może odbywać się również przez podpisywanie wszelkiego rodzaju fikcyjnych (choć formalnie zgodnych z prawem) umów. Jeszcze bardziej utrudnia to ściganie korupcji. W zamian za nieuprawnione działanie skorumpowany może bowiem otrzymać wynagrodzenie za wykonanie określonej pracy lub dzieła czy za świadczenie określonej usługi (np. wykonanie ekspertyzy, wygłoszenie wykładu, przeprowadzenie badań). Ważne w tym wypadku jest określenie okoliczności zlecenia takiej pracy lub usługi, a także sprawdzenie, czy wynagrodzenie za jego wykonanie nie odbiega od wartości rynkowej.

Rzadziej w odniesieniu do przestępstw korupcyjnych mamy do czynienia z korzyściami osobistymi, czyli – najogólniej rzecz ujmując – wszelkimi świadczeniami o charakterze niemajątkowym, polepszającymi sytuację osoby, która je uzyskuje. Zwykle zaspokajają one potrzeby niematerialne. Wśród przytaczanych w orzecznictwie przykładów korzyści osobistych znajdują się takie świadczenia jak: udzielenie dodatkowego urlopu, ograniczenie zakresu obowiązków, uzyskanie odznaczenia lub tytułu, awans służbowy, protekcja przy jego uzyskaniu, nauczanie języka obcego, wyuczenie zawodu lub rzemiosła, przyjemności erotyczne, wprowadzenie do towarzyskiej elity, obietnica protekcji lub wyświadczenia przysługi w przyszłości, zapewnienie wpływowej znajomości, uchylenie groźby odpowiedzialności cywilnej lub karnej, nienależne przyznanie prawa jazdy, wystawienie bezzasadnie pozytywnej opinii, rzeczy materialne niemające wartości pieniężnej, przejażdżka samochodem, przyjęcie dziecka do szkoły, poparcie w staraniach o przyjęcie do pracy lub na staż, pomoc w uzyskaniu prestiżowej funkcji, wycofanie ujemnej oceny zawartej w aktach osobowych, wykreowanie wizerunku czy przekazanie cennej informacji (WIATROWSKI 2007: 105–106; PAŁKA 2011: 410–411; IWAŃSKI 2016). Tym samym zachowaniem, które może być uznane za korzyść osobistą (w zależności od okoliczności), mogą być np. stwierdzenia typu „może Pani/Pan liczyć na rewanz”, „odwdzięczę się Pani/Panu za to w przyszłości” czy „gdyby Pani/Pan także czegoś potrzebowała/potrzebował, chętnie pomogę”. Widać więc, że istotna w wypadku korzyści majątkowych lub osobistych mogących stanowić podstawę przestępstw korupcyjnych jest ocena intencji podmiotów uwikłanych w te czyny. Co ważne, art. 115 § 4 Kodeksu karnego określa, że „korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno

dla siebie, jak i dla kogo innego”. W związku z tym osoba, która uzależnia wykonanie czynności od nienależnej korzyści, niekoniecznie musi jej żądać dla siebie, lecz równie dobrze może wskazać inny podmiot, któremu ta korzyść zostanie zaoferowana.

W odniesieniu do korzyści majątkowej ważna jest również jej wartość. Co istotne, w polskim porządku prawnym dla zakwalifikowania takiej korzyści jako łapówki nie ma znaczenia jej minimalna wartość. Ustawodawca nie określił kwoty, która odróżnia dozwolony „wyraz wdzięczności” od karalnej łapówki. Z tego względu na gruncie obecnego stanu prawnego każde przyjęcie nienależnej korzyści majątkowej lub osobistej (bądź ich obietnicy) w związku z pełnieniem funkcji publicznej wyczerpuje znamiona przestępstwa. Potwierdzają to materiały organów ścigania kierowane do pracowników administracji publicznej, w których jak mantra powtarzane są frazy „wyznaczenie granicy między prezentem a łapówką jest niezwykle trudne” czy „uznanie korzyści za prezent lub łapówkę zależy od wielu czynników, w tym oceny okoliczności konkretnej sytuacji” (CBA 2015). Nie dziwi zresztą fakt, że ustawodawca nie ustalił maksymalnej wartości dozwolonego wyrazu wdzięczności. Wystarczy odwołać się do antyrządowych protestów w Rumunii w pierwszym kwartale 2017 roku, podjętych na wieść o proponowanej przez rząd Sorina Grindeanu nowelizacji Kodeksu karnego, zakładającej m.in., że przestępstwo urzędnicze będzie ścigane z urzędu tylko wtedy, gdy szkody poniesione przez Skarb Państwa wyniosły co najmniej 200 tysięcy lejów (około 185 tysięcy złotych). Ponadto zapowiedziano prawo łaski dla 2,5 tysiąca więźniów skazanych za przestępstwa korupcyjne. Wywołało to kilkutygodniowe protesty we wszystkich większych miastach w Rumunii. W samym Bukareszcie na początku lutego na ulice wyszło około 100 tysięcy ludzi. Można przypuszczać, że z podobnymi reakcjami spotkałaby się depenalizacja przyjmowania niektórych korzyści (nawet o niewielkiej wartości) w warunkach polskich.

Brak rozróżnienia między dozwolonym prezentem a łapówką rodzi wątpliwości w odniesieniu do podarków wręczanych jako dowód wdzięczności niektórym grupom zawodowym. Nasuwa się zatem pytanie: jak traktować prezenty wręczane nauczycielom na koniec roku szkolnego czy lekarzom po przeprowadzonym zabiegu, które bez wątpienia stanowią nienależną (niewynikającą ze stosunku pracy) korzyść majątkową? Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 1988 roku (sygn. VI KZP 34/87) w odniesieniu do nauczycieli „od lat już upowszechnił się za aprobatą społeczną zwyczaj wręczania nauczycielom przez uczniów i ich rodziców okazjonalnych

dowodów wdzięczności w postaci kwiatów albo innych symbolicznych upominków za ich trud pedagogiczny. Jeżeli tego rodzaju świadczenia, dokonywane zbiorowo (uczniowskie zbiórki pieniężne) lub indywidualnie, mają charakter dobrowolny, nie wykraczają poza przyjęte zwyczajowo ramy, są współmierne do ich symbolicznego wyrazu i mają na celu wyłącznie uznanie oraz wdzięczność za trud nauczycielski, to traktowanie ich jako łapówek nie byłoby uzasadnione. Mogą one natomiast mieć charakter łapówkowy, jeżeli wykraczają poza wymienione ramy, zwłaszcza wtedy, gdy ich wartość materialna nie jest znikoma i odbiega od pojęcia symbolu. Rzecz jednak polega na tym, że granica między dopuszczalnym upominkiem a niedopuszczalną łapówką nie jest ani ścisła, ani łatwa do ustalenia i może być dokonywana tylko dla każdego wypadku indywidualnie”. Tym samym w odniesieniu do nauczycieli wskazuje się cztery warunki legalności wręczania prezentów: muszą mieć one dobrowolny charakter; nie mogą wykraczać poza przyjęte zwyczajowo ramy; muszą mieć na celu wyłącznie wyrażenie wdzięczności za trud nauczycielski; wartość prezentu musi być współmierna do jego symbolicznego wyrazu (KUBIAK 2015: 94).

W odróżnieniu od łapówki podarek nie ma więc ekwiwalentnego charakteru. Oznacza to, że osoba wręczająca prezent nie liczy na jakąś korzyść ze strony przyjmującego i nie zabiega o jego względy w nadziei, że ten odwdzięczy mu się w przyszłości. Z tego względu w odniesieniu do wręczania prezentów nauczycielom sąd każdorazowo musi dokonać oceny okoliczności jego przyjęcia (m.in. rozmiar i charakter przyjmowanej korzyści, jej cel, osobę przyjmującą korzyść, zwyczaj obowiązujący w danej grupie społecznej oraz stopień społecznej szkodliwości). Tym samym przyjęcie drobnego prezentu z okazji Dnia Nauczyciela czy zakończenia roku nie należy rozpatrywać w kategoriach sprzedajności, ale tylko wtedy, gdy nauczyciel nie żąda tego upominku ani nie proponuje jakiejś korzyści w zamian za jego wręczenie (np. przyznanie lepszej oceny czy złożenie obietnicy lepszej oceny w przyszłości). W takim wypadku uzyskana korzyść wyczerpuje znamiona przestępstwa określonego w art. 228 Kodeksu karnego.

Powyższe ustalenia nie wyczerpują jednak problemów związanych z prezentami wręczanymi jako wyraz wdzięczności. Trudno nie zgodzić się np. z Andrzejem SPOTOWSKIM (1989: 232–234), który zauważa, że „bezwarunkowe uznawanie zwyczaju za kontratyp mogłoby prowadzić do utrwalania zwyczajowych zachowań, które są społecznie szkodliwe i które dlatego należy zwalczać”. Zgodnie z tym ujęciem zachowania korupcyjne w odniesieniu do niektórych grup mogą z czasem stać się zwyczajem, więc trudno uzależniać

penalizację korupcji od istnienia zwyczaju czy społecznego przyzwolenia. O subiektywności postrzegania zwyczaju w stosunku do innych grup zawodowych może świadczyć np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 roku (sygn. II AKa 118/09). W odniesieniu do legalności przyjmowania prezentów stwierdzono w nim: „Nie ma w istocie żadnych podstaw faktycznych do prezentowania poglądu, iż obyczaj wynagradzania lekarzy za ratowanie życia lub zdrowia jest powszechnie przyjęty i traktowany jako norma społeczna, skoro lekarz za pracę jest wynagradzany należycie w ramach publicznego systemu ochrony zdrowia w związku ze świadczeniem pracy w jednostkach finansowanych ze środków publicznych”. Nie oznacza to jednak, że każdy przyjęty przez lekarza prezent będzie traktowany jako korzyść wyczerpująca znamiona przestępstwa określonego w art. 228 Kodeksu karnego. Organizacje zawodowe lekarzy starają się nawet konstruować wykazy przedmiotów, których przyjęcie (oczywiście jeśli zostały wręczone dobrowolnie i nie były wymagane przez lekarza) można uznać za legalne. Przykładowo komisja etyczna działająca przy Okręgowej Radzie Lekarskiej w Katowicach pośród takich upominków wymieniła: kwiaty, książki i inne bibeloty, wyroby rękodzieła wykonane przez osobę wręczającą (np. hafty) czy wytworzone samodzielnie produkty spożywcze (np. własnoręcznie upieczony tort) (zob. np. KUBIAK 2013; IWAŃSKI 2009: 220).

Podobny problem nastręcza określenie symbolicznej wartości przedmiotu, który otrzymuje obdarowany. Również w tym wypadku trudno określić, jaka kwota miałaby stanowić tę symboliczną wartość. Dla osoby niemającej może to być 50 złotych, podczas gdy dla prezesa dużej spółki giełdowej symboliczną wartość może mieć pióro o wartości 5 tysięcy złotych podarowane po podpisaniu kontraktu. Jak zauważa m.in. Radosław KRAJEWSKI (2011), uniwersalne ustalenie granicy symbolicznej wartości nie jest możliwe. I choć proponuje, aby wartość prezentu nie przekraczała równowartości 200 złotych, to sam stwierdza, że mogą istnieć wyjątki od tego limitu (np. w sytuacji, gdy prezent jest wręczony w wypadku znacznego i bezinteresownego poświęcenia osoby obdarowanej albo gdy złoży się na niego wiele osób). Co ciekawe, badacze z zakresu prawa powszechnie się zgadzają, że wyrazem wdzięczności nie mogą być pieniądze. Tym samym należy paradoksalnie uznać, że przykładowo wręczenie czy przyjęcie przez osobę pełniącą funkcję publiczną 10 złotych czy niższej kwoty (nawet bez intencji skorumpowania kogokolwiek) zawsze wyczerpuje znamiona korupcji, z kolei prezent o kilkukrotnie większej wartości niekoniecznie zinterpretowany będzie jako bezprawna korzyść. Należy jednak pamiętać, że w takich sytuacjach

określony stan faktyczny będzie każdorazowo indywidualnie rozpatrywany przez wymiar sprawiedliwości.

Wartość przyjętej bezprawnej korzyści majątkowej ma również znaczenie dla wymiaru kary za przestępstwo korupcyjne. W odniesieniu do korupcji możemy mówić ogólnie o trzech typach przestępstwa (podstawowy, uprzywilejowany i kwalifikowany), a także klauzuli niekaralności (CBA 2012). W wypadku korupcji w sektorze publicznym „podstawową karą” za przestępstwo jest kara pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do ośmiu lat (art. 228 § 1, art. 229 § 1, art. 230 § 1, art. 230a § 1 Kodeksu karnego), w wypadku czynu mniejszej wagi (typ uprzywilejowany) sposób penalizacji obejmuje grzywnę, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do dwóch lat (art. 228 § 2, art. 229 § 2, art. 230 § 2, art. 230a § 2 Kodeksu karnego), z kolei przyjęcie korzyści majątkowej znacznej wartości lub jej obietnicy wiąże się z karą pozbawienia wolności od dwóch do dwunastu lat (art. 228 § 5, art. 229 § 4 Kodeksu karnego). W odniesieniu do korupcji gospodarczej „podstawowa kara” przewidziana przez Kodeks karny to pozbawienie wolności od trzech miesięcy do pięciu lat (art. 296a § 1), w wypadku czynu mniejszej wagi sposób penalizacji obejmuje grzywnę, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do dwóch lat (art. 296a § 3), a w wypadku wyrządzenia znacznej szkody majątkowej – od sześciu miesięcy do ośmiu lat (art. 296a § 4). Oprócz tego polskie przepisy zawierają klauzulę niekaralności, przewidującą możliwość uniknięcia kary przez osobę, która wręczyła łapówkę. Można z niej skorzystać w sytuacji, gdy korzyść majątkowa lub osobista albo jej obietnica zostaną przyjęte, a sprawca okaże „czynny żal” – dający łapówkę ujawni organom ścigania wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim te organy same je wykryją.

Wobec powyższych ustaleń nasuwa się kolejne pytanie: czym jest korzyść majątkowa znacznej wartości? Zarówno większość badaczy (zob. np. ZOLL 1999: 752; GÓRAL 2007: 307; NOWAK 2008: 411; WIATROWSKI 2007: 106; SURKONT 1999: 89–90; IWAŃSKI 2011: 88–89), jak i organy ścigania (CBA 2012) uznają, że w tym wypadku należy się odwołać do art. 115 § 5 Kodeksu karnego. Tym samym za korzyść majątkową znacznej wartości należy uznać, odwołując się do mienia znacznej wartości określonego we wskazanym powyżej artykule, korzyść o wartości przekraczającej 200 tysięcy złotych w chwili popełnienia czynu zabronionego.

Ostatni istotny aspekt odnoszący się do kwestii nienależnych korzyści osobistych i majątkowych wiąże się ze wskazaną w Kodeksie karnym obietnicą ich udzielenia. Rodzi się pytanie: jak interpretować taką obietnicę i w jaki

sposób można ją wyrazić? W tym wypadku nie sposób odwołać się do któregośkolwiek z aktów prawnych, gdyż żaden z nich nie zawiera choćby częściowej definicji „obietnicy korzyści”. I tym razem okazuje się zatem, że podlega ona każdorazowo indywidualnej interpretacji organów wymiaru sprawiedliwości. Nie ma wątpliwości, że obietnica taka może zostać wyrażona słownie bądź na piśmie. Co istotne, zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 1997 roku (sygn. V KKN 105/97) obietnica udzielenia korzyści może być wyrażona także gestem. Wyrok ten odnosił się do stanu faktycznego, w którym podejrzany o przestępstwo obiecał funkcjonariuszowi policji korzyść majątkową w kwocie 50 złotych w zamian za stanowiącą naruszenie prawa możliwość kontaktu z współpodejrzanym. W jaki sposób to uczynił? Wyjął z kieszeni złożony na pół banknot i „zaszeleścił” nim między palcami, prosząc o umożliwienie nieskrępowanej rozmowy z tymczasowo aresztowanym współpodejrzanym. Sąd uznał, że takie zachowanie jest równoznaczne z obietnicą udzielenia korzyści – gest ten może być „skutecznym – mimo ograniczonych środków wyrazu – sposobem przekazania informacji”, a jego treść może być dla adresata jednoznaczna zwłaszcza wtedy, gdy ma on utrwaloną zwyczajowo konotację.

Podsumowując informacje odnoszące się do korzyści majątkowej lub osobistej w związku z przestępstwami korupcyjnymi, należy zwrócić uwagę na kilka aspektów. Po pierwsze, w polskim prawie zjawiska korupcyjne odnoszone są przede wszystkim do sektora publicznego, a podmiot uczestniczący w przestępstwach korupcyjnych utożsamiany jest zwykle z osobą pełniącą funkcję publiczną. Świadczy o tym choćby jedyna legalna definicja korupcji zawarta w Ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, a także śladowa liczba przestępstw notowanych w zakresie korupcji gospodarczej (szerzej o tym w dalszej części książki). Po drugie, w polskim systemie prawnym nie istnieje rozróżnienie między dozwolonym wyrazem wdzięczności a nienależną korzyścią majątkową i osobistą. Ustawodawca nie określił żadnej maksymalnej kwoty prezentów wręczanych w ramach podziękowania osobom pełniącym funkcje publiczne. Tym samym na gruncie polskiego prawa każde przyjęcie takiego prezentu może być traktowane jako wręczenie korzyści wskazanej w art. 228 Kodeksu karnego. Co prawda orzecznictwo wskazuje, że niedozwoloną łapówką nie jest dobrowolnie przekazany prezent o symbolicznej wartości, jednak sprawy korupcyjne są każdorazowo rozpatrywane indywidualnie przez sąd, który bierze pod uwagę wszystkie okoliczności danego stanu faktycznego. Może to zresztą rodzić pewne wątpliwości interpretacyjne, zależnie bowiem od okoliczności wręczenia ten sam przedmiot

(nawet niewielkiej wartości) może stanowić dozwolony wyraz wdzięczności (gdy jest wręczony dobrowolnie i nie stanowi ekwiwalentu za określone działanie) lub być uznany za łapówkę (w sytuacji, gdy określony podmiot żąda tego przedmiotu i uzależnia wykonanie czynności od jego wręczenia). Po trzecie, wręczenie pieniędzy (nawet niewielkiej kwoty) zawsze uznawane jest za łapówkę. Wynika to z faktu, że trudno przypisać im symboliczną wartość. Po czwarte, obietnica wręczenia korzyści może być wyrażona dowolnie: słownie, pisemnie i gestem. Określenie, czy dane zachowanie stanowi taką obietnicę, należy do indywidualnej interpretacji sądu dotyczącej rozpatrywanego stanu faktycznego. Po piąte, podstawową karą za przestępstwa korupcyjne w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne i podmiotów je korumpujących jest kara pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do ośmiu lat, a w odniesieniu do korupcji gospodarczej – kara pozbawienia wolności od trzech miesięcy do pięciu lat. Oczywiście w wypadkach mniejszej wagi oraz w razie przyjęcia lub wręczenia korzyści znacznej wartości (w odniesieniu do korupcji gospodarczej – wyrządzenia znacznej szkody majątkowej) kara ta może być odpowiednio łagodniejsza albo surowsza.

Międzynarodowy wymiar korupcji

Wraz z przenoszeniem kompetencji na ponadnarodowe organy polityczne korupcja stała się problemem globalnym. Początkowo wiązało się to z tworzeniem międzynarodowych regulacji prawnych. Wystarczy przywołać chociażby ratyfikowane przez Polskę: Konwencję o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych (OECD 1997), Konwencję w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich i funkcjonariuszy Państw Członkowskich Unii Europejskiej (UE 1997), Prawnokarną konwencję o korupcji (Rada Europy 1999), Cywilnoprawną konwencję o korupcji (Rada Europy 1999), Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (ONZ 2003).

Pogłębiąca integracja polityczna i gospodarcza wymusiła również powstanie organów ponadnarodowych mających na celu ujednolicenie przepisów prawnych odnoszących się do korupcji oraz zwalczanie korupcji w wymiarze międzynarodowym. Ich powstawanie poprzedzało tworzenie organizacji pozarządowych działających w skali globalnej, takich jak choćby Global Witness (powołanej do życia w 1993 roku inicjatywy zajmującej się zwalczaniem konfliktów zbrojnych, ubóstwa i korupcji w państwach rozwijających się dysponujących bogatymi złożami surowców naturalnych) czy Transpa-

rency International (założonej w 1993 roku organizacji zajmującej się badaniem i zwalczaniem praktyk korupcyjnych w życiu publicznym).

W 1999 roku z inicjatywy Rady Europy powstała Grupa Państw Przeciwno Korupcji (GRECO), skupiająca obecnie 48 państw europejskich oraz Kazachstan i Stany Zjednoczone. Główny cel grupy stanowi podnoszenie zdolności do zwalczania korupcji i monitorowanie zgodności przepisów obowiązujących w państwach członkowskich ze standardami antykorupcyjnymi określonymi przez Radę Europy w Cywilnoprawnej konwencji o korupcji i Prawnokarnej konwencji o korupcji.

W ramach grupy państwa zobowiązują się do: podejmowania skutecznych działań zapobiegających korupcji (w tym zwiększania świadomości społecznej i propagowania etycznych wzorców postępowania); zapewnienia skoordynowanej kryminalizacji korupcji na poziomie krajowym i międzynarodowym; zapewnienia niezależności i autonomii osób oraz organów odpowiedzialnych za zapobieganie, dochodzenie, ściganie i osądzanie przestępstw korupcyjnych; udostępniania środków służących zajmowaniu i konfiskacie zysków z przestępstw korupcyjnych; wprowadzania rozwiązań uniemożliwiających wykorzystywanie osób prawnych do ukrywania przestępstw korupcyjnych; ograniczania immunitetu chroniącego przed odpowiedzialnością za przestępstwa korupcyjne; wspierania i szkolenia osób i organów odpowiedzialnych za walkę z korupcją; zapewniania, aby prawodawstwo podatkowe i władze odpowiedzialne za jego wdrażanie miały skuteczny udział w walce z korupcją (szczególnie przez uniemożliwianie odliczania dla celów podatkowych wydatków związanych z przestępstwami korupcyjnymi); zapewnienia, aby struktura organizacyjna i funkcjonowanie administracji publicznej uwzględniały konieczność walki z korupcją (szczególnie przez gwarancję jak największej przejrzystości administracji publicznej przy zachowaniu jej skuteczności); zapewnienia, aby prawa i obowiązki urzędników publicznych uwzględniały wymogi walki z korupcją oraz przewidywały skuteczne środki dyscyplinarne; zapewnienia odpowiednich procedur kontrolnych w odniesieniu do sektora publicznego, a także wspierania procedur kontrolnych w zakresie zapobiegania i wykrywania korupcji poza administracją publiczną; zapewnienia, aby system odpowiedzialności publicznej uwzględniał konsekwencje postępowania skorumpowanych urzędników publicznych; wprowadzenia przejrzystych, propagujących uczciwą konkurencję procedur w odniesieniu do zamówień publicznych; zachęcania do przyjmowania kodeksów postępowania przez organy wybieralne oraz upowszechniania takich zasad finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych,

które zniechęcają do stosowania praktyk korupcyjnych; zapewnienia środowisk masowego przekazu swobody w zakresie pozyskiwania i przekazywania informacji o sprawach związanych z korupcją; zapewnienia, aby prawo cywilne uwzględniało konieczność walki z korupcją (szczególnie przewidywało skuteczne środki prawne dla osób, których prawa i interesy naruszane są przez praktyki korupcyjne); zachęcania do prowadzenia badań nad korupcją; zapewnienia, aby we wszystkich aspektach walki z korupcją uwzględniano jej powiązania ze zorganizowaną przestępczością i z praniem brudnych pieniędzy oraz nawiązywania jak najszerzej współpracy międzynarodowej we wszystkich dziedzinach walki z korupcją (GOŁA 2008: 209).

Osiąganie celów zakładanych przez GRECO podlega stałemu monitoringowi w zakresie rozwiązań prawnych stosowanych przez państwa członkowskie w celu zidentyfikowania ewentualnych mankamentów krajowych polityk antykorupcyjnych. Monitoring ten kończy się opracowaniem rekomendacji dotyczących niezbędnych reform legislacyjnych oraz instytucjonalnych, jak i odnoszących się do praktycznych aspektów przeciwdziałania korupcji.

Na podobnych zasadach funkcjonuje Grupa Robocza do spraw Przekupstwa (Working Group on Bribery) powołana przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Monitoruje ona przestrzeganie przez państwa członkowskie regulacji przyjętych przez OECD w zakresie przeciwdziałania korupcji w międzynarodowych transakcjach biznesowych (szczególnie w odniesieniu do zagranicznych funkcjonariuszy publicznych). Oprócz tego organizacja powołała do życia kilka programów zajmujących się walką z korupcją w poszczególnych regionach świata, np. Antykorupcyjną Sieć Europy Wschodniej i Azji Centralnej (Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, ACN).

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej istotnym organem w zakresie przeciwdziałania korupcji stał się również Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych (The European Anti-Fraud Office, OLAF), który „prowadzi dochodzenia w sprawie nadużyć na szkodę budżetu UE, korupcji oraz poważnych uchybień wewnątrz instytucji europejskich i opracowuje politykę zwalczania nadużyć finansowych na potrzeby Komisji Europejskiej” (OLAF 2021). Instytucja ta działa na podstawie art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i zajmuje się zarówno nadużyciami pracowników instytucji oraz organów Unii Europejskiej, jak i wszelkiego rodzaju nieprawidłowościami w zakresie dysponowania środkami z budżetu unijnego (także w odniesieniu do państw członkowskich). Ponadto OLAF zajmuje się koordynowaniem działań dochodzeniowych w państwach człon-

kowskich oraz państwach trzecich, oferując pomoc techniczną, informacyjną i wywiadowczą. Co istotne, choć OLAF prowadzi działalność administracyjną i dochodzeniową, nie ma kompetencji w zakresie nakładania kar za ujawnione nadużycia. W ramach funkcjonowania może jedynie wydawać zalecenia dotyczące działań sądowych, finansowych, dyscyplinarnych i administracyjnych do podjęcia przez właściwe organy państw członkowskich i instytucje Unii Europejskiej. W latach 2010–2019 wydał przeszło 2,7 tysiąca takich zaleceń, w których łącznie rekomendowano zwrot ponad 7,3 miliarda euro do budżetu Unii Europejskiej. W ostatnich latach w celu ograniczenia nadużyć OLAF stara się również włączyć w proces informowania o nadużyciach niezależnych sygnalistów, którzy mają możliwość anonimowego zgłoszenia potencjalnych nadużyć *online* w każdym z unijnych języków urzędowych. Warto zaznaczyć, że na mocy dyrektywy 2004/18/WE za przestępstwa korupcyjne przedsiębiorstwom może grozić także wykluczenie z uczestnictwa w unijnych przetargach publicznych.

Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) oraz Bribery Act

W odniesieniu do korupcji mamy również do czynienia z krajowymi regulacjami prawnymi mającymi charakter eksterytorialny. W nurt ten wpisują się przede wszystkim amerykańska ustawa o zagranicznych praktykach korupcyjnych (*Foreign Corrupt Practices Act*, FCPA) z 1977 roku i brytyjska ustawa antykorupcyjna (*Bribery Act*) z 2010 roku. W przeciwieństwie do uregulowań polskich oba te akty prawne (szczególnie *Bribery Act*) kładą nacisk nie tyle na korupcję w sektorze publicznym, ile głównie na przestępstwa korupcyjne odnoszące się do działalności gospodarczej. Co istotnie, mają zastosowanie nie tylko wobec przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, ale także do podmiotów działających w imieniu tych przedsiębiorstw poza granicami obu państw. Wymusza to tym samym dostosowanie się do regulacji amerykańskich i brytyjskich przez spółki córki firm amerykańskich i brytyjskich działające poza Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią (również w Polsce), a także zagranicznych firm (w tym polskich) utrzymujących kontakty biznesowe z amerykańskimi i brytyjskimi przedsiębiorstwami.

Amerykański Kongres uchwalił FCPA w 1977 roku w odpowiedzi na wzburzenie skalą korupcji po aferze Watergate, która nie tylko doprowadziła do rezygnacji Richarda Nixona z funkcji prezydenta, ale także spowodowała wprowadzenie wielu przepisów ograniczających kompetencje władz

federalnych (JENKINS 2007: 304–305). Amerykańska Komisja Papierów Wartościowych i Giełd (United States Securities and Exchange Commission, SEC) potwierdziła wówczas, że ponad 400 amerykańskich firm przez lata wydało setki milionów dolarów na skorumpowanie zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w celu prowadzenia działalności biznesowej poza Stanami Zjednoczonymi oraz fałszowało księgi finansowe, aby ukryć ten proceder (SEC 2020: 2). *Foreign Corrupt Practices Act* miała na celu ukrócić ten proceder i doprowadziła do pociągnięcia do odpowiedzialności (karnej i cywilnej) firm uwikłanych w korupcję.

W świetle FCPA niezgodne z prawem są przede wszystkim: dawanie i zezwalanie na dawanie łapówek na rzecz funkcjonariusza publicznego spoza Stanów Zjednoczonych w celu pozyskania lub utrzymania relacji biznesowej, nienależyte ewidencjonowanie takich płatności w księgach rachunkowych jednostki (np. uznanie ich za koszty prowizji czy wydatki marketingowe), a także brak stosownych procedur w obrębie przedsiębiorstwa (takich jak wprowadzenie polityki antykorupcyjnej lub kodeksów etycznych) oraz nienależyta kontrola wewnętrzna. Przepisy te mają zastosowanie wobec funkcjonariuszy publicznych, samej spółki oraz przedstawiciela kadry zarządzającej, pracownika, akcjonariusza czy pełnomocnika działającego w imieniu tej spółki. Co istotne, spółka działająca w Stanach Zjednoczonych może być pociągnięta do odpowiedzialności za działania podmiotów zależnych, także poza granicami tego kraju. Tym samym podmiot zależny, choć sam nie podlega jurysdykcji amerykańskiej, może mieć wpływ na powstanie odpowiedzialności spółki dominującej. Dzieje się tak nawet, jeżeli nie podejmuje żadnych działań na terenie Stanów Zjednoczonych (wystarczy, że w swoich działaniach reprezentuje spółkę podlegającą amerykańskiej jurysdykcji). Czyni to tym samym z FCPA akt prawny o charakterze eksterytorialnym.

Przepisy antykorupcyjne wynikające z FCPA są egzekwowane przez Departament Sprawiedliwości Stanów Zjednoczonych (United States Department of Justice), z kolei przepisy związane z księgowością – przez Komisję Papierów Wartościowych i Giełd. Sankcje za ich nieprzestrzeganie mogą być zasądzone w procesie zarówno cywilnym, jak i karnym. Za każde naruszenie przepisów antykorupcyjnych FCPA przewiduje dla korporacji i innych podmiotów gospodarczych kary grzywny do 2 milionów dolarów. Osoby fizyczne (funkcjonariusze publiczni oraz dyrektorzy, akcjonariusze i inni przedstawiciele przedsiębiorstw) podlegają karze grzywny do 250 tysięcy dolarów i karze pozbawienia wolności do pięciu lat. Co istotne, kary wymierzone osobom fizycznym nie mogą być uiszczone przez ich pracodawcę lub zlece-

niodawcę. Za każde naruszenie przepisów dotyczących księgowości FCPA przewiduje, że przedsiębiorstwa i inne podmioty gospodarcze mogą podlegać karze grzywny do 25 milionów dolarów. Na osoby fizyczne może być nałożona kara grzywny do 5 milionów dolarów i do dwudziestu lat pozbawienia wolności. Zgodnie z ustawą o możliwości zamiany grzywny (*Alternative Fines Act*, 18 U.S.C. § 3571(d)) sądy mogą nałożyć znacznie większą karę niż przewidziane w *Foreign Corrupt Practices Act*. Jeśli w akcie oskarżenia znajdują się dowody – wskazujące poza wszelką wątpliwość lub do których się przyznano w ugodzie z sądem – na wysokość korzyści, jaką planował osiągnąć oskarżony za pomocą płatności korupcyjnej, kara może sięgać dwukrotności tej korzyści.

Szersze znaczenie korupcji i jeszcze surowsze kary zakłada brytyjska ustawa antykorupcyjna uchwalona w 2010 roku. Ten akt prawny po raz pierwszy jako korupcję jednoznacznie traktuje tzw. drobne gratyfikacje (*facilitation payments*), czyli opłaty mające na celu szybsze rozpatrzenie przez urząd rutynowych spraw. Nie są one jednoznacznie zakazane przez amerykańską *Foreign Corrupt Practices Act*. *Bribery Act* rozszerza również skalę regulacji, gdyż zawiera pojęcie korupcji gospodarczej, nie zaś tylko korupcji urzędniczej. Podobnie jak FCPA, brytyjska ustawa antykorupcyjna ma szeroki, eksterytorialny zakres działania i zastosowanie do brytyjskich przedsiębiorstw, brytyjskich obywateli, rezydentów, a także zagranicznych przedsiębiorstw prowadzących interesy na terytorium Wielkiej Brytanii, bez względu na to, czy działanie bądź zaniechanie stanowiące przestępstwo korupcyjne wystąpi na terytorium Wielkiej Brytanii, czy też poza nim. Ponadto nie sprecyzowano kręgu podmiotów podlegających pod jurysdykcję ustawy (WITALIS 2010). Z tego względu do decyzji sądu należeć będzie ustalenie, czy dana firma rzeczywiście prowadzi interesy na terytorium Wielkiej Brytanii. W odniesieniu do przestępstw korupcyjnych *Bribery Act* przewiduje kary więzienia nawet do dziesięciu lat (dla osób fizycznych) oraz grzywny bez ustalonego górnego limitu (zarówno dla osób fizycznych, jak i dla firm).

Zarówno *Foreign Corrupt Practices Act*, jak i *Bribery Act* wymuszają na przedsiębiorstwach amerykańskich i brytyjskich wprowadzenie odpowiednich procedur zapobiegających korupcji. Firmy te wymagają ich przestrzegania także przez spółki córki i partnerów, którzy prowadzą działania biznesowe w ich imieniu. Zwyczajnie wiąże się to z cyklicznymi szkoleniami antykorupcyjnymi dla pracowników oraz opracowaniem kodeksów etycznych, w których zawarte mogą być m.in.: jednoznaczna deklaracja stosowania uczciwych zasad w biznesie, istnienie procedur *compliance* sprawdzających, czy firma

działa zgodnie z obowiązującymi przepisami, procedury szacowania ryzyka korupcji, procedury *due diligence* nowych projektów i partnerów biznesowych, sformalizowanie procesu podejmowania decyzji, przypisanie indywidualnej odpowiedzialności za podejmowanie decyzji, procedury dotyczące wręczenia podarunków, drobnych gratyfikacji czy goszczenia doradców zewnętrznych, ustalenie drogi służbowej zgłaszania nieprawidłowości w obszarze działalności przedsiębiorstwa, procedury kontrolne i monitoring (również w obszarze finansów), sankcje za naruszenie zasad etycznych.

Bibliografia

- ANAND V., ASHFORTH B.E., JOSHI M. (2004). *Business as usual: The acceptance and perpetuation of corruption in organizations*. „Academy of Management Executive”, 18(2), 39–53.
- ANDREJEW I. (1989). *Polskie prawo karne w zarysie* (wyd. 9). Warszawa: PWN.
- ANOKHIN S., SCHULZE W. (2009). *Entrepreneurship, innovation, and corruption*. „Journal of Business Venturing”, 24(5), 465–476.
- ASHFORTH B.E., GIOIA D.A., ROBINSON S.L., TREVIÑO L.K. (2008). *Re-viewing organizational corruption*. „Academy of Management Review”, 33(3), 670–684.
- BARCZAK-OPLUSTIL A. (2009). „W związku z pełnieniem funkcji publicznej” jako znamię dookreślające czynność sprawczą tzw. korupcji urzędniczej – zarys wybranych problemów. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 13(3), 75–96.
- BORUSOWSKI J. (2006). *Społeczno-kulturowe uwarunkowanie korupcji*. Tychy: Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach.
- CBA (2012). *Poradnik antykorupcyjny dla urzędników*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CBA (2015). *Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CIEŚLIK A., GOCZEK Ł. (2018). *Control of corruption, international investment, and economic growth – Evidence from panel data*. „World Development”, 103, 323–335.
- DAVIS J.H., RUHE J. (2003). *Perceptions of country corruption: antecedents and outcomes*. „Journal of Business Ethics”, 43(4), 275–288.
- DĄBROWSKA-MIKUTA I. (2013). *Przyczyny i metody zwalczania zjawiska korupcji w samorządach lokalnych*. „Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego”, 11, 71–81.
- DĄBROWSKI Ł. (2017). *Podmioty przestępstw korupcyjnych w świetle dokumentów międzynarodowych i aktów prawa polskiego*. „Studia Prawnicze KUL”, 1, 53–87.
- DOBROWOLSKI Z. (2001). *Korupcja w życiu publicznym: międzynarodowe doświadczenia w zwalczaniu korupcji, korupcja w Polsce*. Zielona Góra: Organon.

- Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny.
- Dz.U. 2006, nr 104, poz. 708. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.
- Dz.U. 2009, nr 105, poz. 880. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2009 roku (sygn. K 54/07).
- Dz.U. 2010, nr 127, poz. 857. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie.
- Dz.U. 2010, nr 151, poz. 1014. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 roku o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz ustawy o sporcie.
- Dz.U. 2011, nr 122, poz. 696. Ustawa z dnia 12 maja 2011 roku o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych.
- ETS (1999). Cywilnoprawna konwencja o korupcji (*Civil Law Convention on Corruption*) sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r. (ETS No. 174). Strasburg: Rada Europy.
- GOCZEK Ł. (2007). *Przyczyny korupcji i skuteczność strategii antykorupcyjnych*. „Gospodarka Narodowa”, 4, 33–48.
- GOLA J. (2008). *Działania Rady Europy w zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji w administracji publicznej*. „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego”, 22, 207–217.
- GRÜNDLER K., POTRAFKE N. (2019). *Corruption and economic growth: New empirical evidence*. „European Journal of Political Economy”, 60. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2019.08.001
- GUPTA S., DAVOODI H., ALONSO-TERME R. (2002). *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?* „Economics of Governance”, 3, 23–45.
- HOFSTEDE G. (2000). *Kultury i organizacje*. Warszawa: PWE.
- HOUSE R., HANGES P., JAVIDAN M., DORFMAN P., GUPTA V. (2004). *Culture, Leadership, and Organizations: The GLOBE Study of 62 Societies*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- HUSTED B.W. (1999). *Wealth, Culture, and Corruption*. „Journal of International Business Studies”, 30(2), 339–359.
- IWAŃSKI M. (2009). *Zwyczaj jako „okoliczność wyłączająca bezprawność” wręczania lub przyjmowania prezentów przez pracowników służby zdrowia i nauczycieli*. „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 13(1), 193–224.
- IWAŃSKI M. (2011). *Przestępstwa związane z korupcją w nowej ustawie o sporcie* (cz. 1). „Palestra”, 7–8, 79–90.
- IWAŃSKI M. (2016). *Odpowiedzialność karna za przestępstwa korupcyjne*. Kraków: Krakowski Instytut Prawa Karnego.
- IYER N., SAMOCIUK M. (2007). *Defraudacja i korupcja: zapobieganie i wykrywanie*. Warszawa: PWN.
- JAKUBOWSKI R. (2016). *Cechy charakterystyczne korupcji i sposoby jej zapobiegania w administracji*. W: M. MYŚLIWIEC, A. TURSKA-KAWA (red.). *Korupcja w administracji*. Katowice: IPSO ORDO.

- JENKINS P. (2007). *Historia Stanów Zjednoczonych*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- JOHNSØN J. (2014). *Corruption and Stabilisation: Aid Agencies' Anti-Corruption Strategies in Fragile States*. Cambridge: University of Cambridge.
- KARSZNICKI K. (2010). *Kontrowersje wokół ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*. „Prokuratura i Prawo”, 3, 82–93.
- KAUFMANN D. (2005). *Myths and Realities of Governance and Corruption*. World Bank Institute. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.829244>.
- KHAN M. (2006). *Governance, Economic Growth and Development since the 1960s: Background Paper for the World Economic and Social Survey 2006*. „DESA Working Paper No. 54”. New York: UN.
- KLITGAARD R. (1992). *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.
- KLITGAARD R., MACLEAN-ABAROA R., PARRIS H.L. (2000). *Corrupt Cities: a Practical Guide to Cure and Prevention*. Oakland: ICS Press.
- KOJDER A. (2002). *Korupcja i poczucie moralne Polaków*. W: J. MARIAŃSKI (red.). *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*. Kraków: Wydawnictwo WAM.
- KOPALIŃSKI W. (1990). *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- KRAJEWSKI R. (2011). *Zwyczajowe dowody wdzięczności jako okoliczność uchylająca bezprawność*. „Palestra”, 1–2, 85–92.
- KUBIAK A. (2003). *Opinia publiczna i przedsiębiorcy o korupcji: raport z badań*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- KUBIAK R. (2013). *Podarek czy łapówka? – zakres karnej odpowiedzialności lekarza za łapownictwo bierne*. „Medycyna Praktyczna”, 2, 123–131.
- KUBIAK R. (2015). *Czy istnieje „kontratyp zwyczaju”?* „Prokuratura i Prawo”, 7–8, 82–110.
- KURCZEWSKI J. (2000). *Czy możliwa jest socjologia korupcji?* W: J. KURCZEWSKI, B. ŁACIAK (red.). *Korupcja w życiu społecznym*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- LA PORTA R., LOPEZ-DE-SILANES F., SHLEIFER A., VISHNY R. (1998). *Law and Finance*. „Journal of Political Economy”, 106, 1113–1155.
- LA PORTA R., LOPEZ-DE-SILANES F., SHLEIFER A., VISHNY R. (1999). *The Quality of Government*. „Journal of Law, Economics and Organization”, 15(1), 222–279.
- LEE W., GUVEN C. (2013). *Engaging in corruption: The influence of cultural values and contagion effects at the microlevel*. „Journal of Economic Psychology”, 39, 287–300.
- LEWICKA-STRZAŁECKA A. (2007). *Korupcja i zaufanie*. „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym”, 10(1).
- LEWICKA-STRZAŁECKA A. (2018). *Pomiar korupcji i jego ograniczenia*. „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym”, 21(1), 7–20.
- LIU Z., LIU X., HONG Y., BROCKNER J., TAM K., LI Y. (2017). *Is individual bribery or organizational bribery more intolerable in China (versus in the United States)?*

- Advancing theory on the perception of corrupt acts. „Organizational Behavior and Human Decision Processes”*, 143, 111–128.
- MAJEWSKI J. (2011a). *Teza 9 do art. 115 § 4*. W: A. ZOLL (red.). *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Tom 1. Komentarz do art. 1–116 k.k.* (wyd. 4), Warszawa: Wolters Kluwer.
- MAJEWSKI J. (2011b). *Teza 10 do art. 115 § 4*. W: A. ZOLL (red.). *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Tom 1. Komentarz do art. 1–116 k.k.* (wyd. 4), Warszawa: Wolters Kluwer.
- MAKOWSKI G. (2012). *Spółeczny wymiar korupcji*. W: *Mapa korupcji: stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2011 r.* Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- MAKOWSKI G. (2020). *Szykując grunt pod „wielką korupcję”: działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- MAURO P., MEDAS P., FOURNIER J.-M. (2019). *The Cost of Corruption*. „Finance & Development”, 56(3), 26–29.
- MÉON P.-G., SEKKAT K. (2005). *Does corruption grease or sand the wheels of growth?* „Public Choice”, 122(1), 69–97.
- MSWiA (2007). *Poradnik antykorupcyjny*. Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/archiwum-mswia/poradnik-antykorupcyjn/27,PORADNIK-ANTYKORUPCYJNY-MSWiA.html> (dostęp: 1.05.2021).
- NOWAK C. (2008). *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*. Warszawa: C.H. Beck.
- NOWAKOWSKI K. (2016). *Problemy badawcze korupcji – między patologią a przyzwoleniem*. W: M. MYŚLIWIEC, A. TURSKA-KAWA (red.). *Korupcja w administracji*. Katowice: IPSO ORDO.
- NYE J.S. (1989). *Political Corruption: a Cost-Benefit Analysis*. W: A.J. HEIDENHEIMER, M. JOHNSTON, V. LEVINE (red.). *Political Corruption: a Handbook*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- OECD (1997). *Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) sporządzona w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 roku*. Paryż: OECD.
- OLAF (2021). *OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych*. https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_pl (dostęp: 21.05.2021).
- OLKEN B. (2006). *Corruption and the costs of redistribution*. „Journal of Public Economics”, 90, 853–870.
- PALKA P. (2011). *Sprzedajne nadużycie funkcji publicznej. Studium z prawa karnego*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- PARK H. (2003). *Determinants of corruption: a cross-national analysis*. „The Multi-national Business Review”, 11(2), 29–48.

- PLUSKOTA A.M. (2018). *Wpływ korupcji na przedsiębiorczość*. „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, 2, 201–212.
- PŁOSKONKA J. (2003). *Korupcja – zagrożenia i metody jej zwalczania. Empiryczne badania nad poziomem korupcji*. „Służba Cywilna”, 6, 109–134.
- ROCHA MENOCA A. (2015). *Why corruption matters: understanding causes, effects, and how to address them*. London: DFID Evidence Paper.
- ROSE-ACKERMAN S. (2008). *Democracy and grand corruption*. „International Social Science Journal”, 48(149), 365–380.
- ROSE-ACKERMAN S., PALIFKA B.J. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (2nd ed.). New York: Cambridge University Press.
- SEC (2020). *A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act* (2nd Edition). Washington DC: Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission
- SELEIM A., BONTIS N. (2009). *The relationship between culture and corruption: a cross-national study*. „Journal of Intellectual Capital”, 10(1), 165–184.
- SELIGSON M.A. (2002). *The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries*. „The Journal of Politics”, 64(2), 408–433.
- SPOTOWSKI A. (1989). *Glosa do postanowienia SN z dnia 26 lutego 1988 r. (sygn. VI KZP 34/87)*. „Nowe Prawo”, 2–3, 234–236.
- SVENSSON J. (2005). *Eight Questions about Corruption*. „Journal of Economic Perspectives”, 19(3), 19–42.
- SURKONT M. (1999). *Łapownictwo*. Sopot: Lex.
- TANZI V. (1998). *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. „International Monetary Fund Working Paper No. 98/63”.
- TARCHALSKI K. (2000). *Korupcja i przywilej*. Warszawa: Semper.
- Transparency International (2016). *What is grand corruption and how can we stop it?*. <https://www.transparency.org/en/news/what-is-grand-corruption-and-how-can-we-stop-it> (dostęp: 3.05.2021).
- TURSKA-KAWA A., WOJTASIK W. (2017). *Korupcja polityczna*. Katowice: IPSO ORDO.
- VALDOVINOS I.A., SZYMANSKI M., GRABOWSKA K. (2019). *Revisiting corruption and culture – are there really cultures more prone to corruption?* „Forum Scientiae Oeconomica”, 7(1), 103–120.
- VAN DUYNE P.C. (1999). *Combating Corruption: Acts and Attitudes*. W: M. JOUTSEN (red.). *Five Issues in European Criminal Justice: Corruption, Women in the Criminal Justice System, Criminal Policy Indicators, Community Crime Prevention and Computer Crime*. Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control.
- WADE R. (1982). *The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India*. „Journal of Development Studies”, 18, 287–328.
- WĘGŁOWSKI M.G. (2003). *Pojęcie „funkcji publicznej” w aspekcie przestępstwa łapownictwa*. „Prokuratura i Prawo”, 7–8.

- WIATROWSKI P. (2007). *Pojęcie korzyści majątkowej i osobistej w kontekście znamion przestępstwa łapownictwa*. „Przegląd Sejmowy”, 7–8.
- WITALIS M. (2010). *Bribery Act 2010 – najbardziej rygorystyczna ustawa antykorupcyjna na świecie*. Forsal.pl. <https://forsal.pl/artykuly/424550,bribery-act-2010-najbardziej-rygorystyczna-ustawa-antykorupcyjna-na-swiecie.html> (dostęp: 30.05.2021).
- WYPYCH M. (2003). *Czym jest korupcja? Informator prawny*. Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka.
- WYREMBAK J. (2007). *Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym*. „Państwo i Prawo”, 4, 83–94.
- ZOLL A. (1999). *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–277*, t. 2. Kraków: Zakamycze.

Rozdział 2.

Korupcja i przeciwdziałanie korupcji – perspektywa psychologiczna

Jak już wielokrotnie wskazywano, korupcja jest zjawiskiem powszechnym. Dlatego istotne wydaje się wskazanie cech, które predestynują jednostki do nieuczciwości w tym zakresie. Od wielu lat badacze poszukują źródeł zachowań korupcyjnych m.in. w czynnikach psychologicznych. Jak dotąd wyróżniono kilka przyczyn – w zależności od przyjętej perspektywy badawczej. Początkowo badacze koncentrowali się głównie na społecznych oddziaływaniach na jednostkę, sprawdzając, czy normy grupowe i interakcje zachodzące w grupach będą determinowały czyny korupcyjne popełniane przez konkretne osoby. Obecnie coraz częściej podejmowane są analizy w nurcie psychologii osobowości czy psychologii poznawczej, które podkreślają istotność czynników wpływających na przetwarzanie informacji (np. zdolności umysłowe czy motywacja) w procesie wyjaśniania zachowań korupcyjnych.

Badania nad psychologicznymi aspektami korupcji nastroczają wielu trudności metodologicznych. Prowadzone analizy ilościowe oparte na deklaracjach respondentów ze względu na delikatność badanej materii mogą nie odzwierciedlać rzeczywistych zachowań (CHAUDHURI 2012). Jednostki bowiem nie zawsze udzielają odpowiedzi zgodnych ze stanem faktycznym. Z jednej strony chcą wpisać się w oczekiwania społeczne w odniesieniu do korupcji, która niewątpliwie jest postrzegana jako zjawisko nieakceptowalne społecznie. Tym samym w badaniach opartych na deklaracjach respondenci niechętnie będą przyznawać się do tych nieaprobowanych zachowań. Z drugiej strony badany może zależeć na zachowaniu pozytywnego obrazu własnego „ja”. W zdecydowanej większości badań podejmujących próbę wskazania czynników psychologicznych powiązanych z korupcją badacze

wykorzystując metodę eksperymentalną – w warunkach zarówno laboratoryjnych, jak i naturalnych. Pozwala ona na obserwowanie zmian w odniesieniu do zmiennej będącej przedmiotem badania. Także ten sposób nie jest wolny od obciążeń, choćby z racji sposobu projektowania tego typu badań. Najczęściej podczas procedury eksperymentalnej wykorzystywane są różnego rodzaju gry symulacyjne, co sprawia, że obserwowane w jej trakcie zachowania nie zawsze można łatwo przełożyć na rzeczywiste sytuacje, w jakich jednostki dopuszczają się zachowań korupcyjnych. Bardzo rzadko w badaniach nad motywami zachowań korupcyjnych stosuje się metody jakościowe (JULIÁN, BONAVIA 2020).

W dalszej części niniejszego rozdziału postaramy się ukazać główne kierunki wyjaśniania zachowań korupcyjnych na gruncie psychologii. Badania te są niezwykle rzadko podejmowane w warunkach polskich, stąd przedstawione poniżej mechanizmy odwołują się głównie do przykładów amerykańskich, zachodnioeuropejskich, afrykańskich i azjatyckich. Wydaje się, że są one jednak na tyle uniwersalne, że będą (w mniejszym bądź większym stopniu) dotyczyć również polskiej rzeczywistości. Przedstawione rozważania będą się odnosić do: skłonności do ryzyka, poziomu moralności, koncepcji osobowości, władzy oraz norm społecznych. Rozdział kończą rozważania dotyczące znaczenia kultury organizacyjnej dla budowania etycznej, wychulonej na zachowania korupcyjne organizacji.

Skłonność do ryzyka a zachowania korupcyjne

Na gruncie ekonomii racjonalnej wszystkie decyzje podejmowane w obliczu ryzyka są zawsze wynikiem porównania nadziei na zdobycie nagrody i obawy przed możliwymi zagrożeniami, które są z nią związane. Jedną z najbardziej znanych koncepcji w tym obszarze jest „prosty model racjonalnego przestępstwa” (*simple model of rational crime*) Gary’ego BECKERA (1968). Amerykański ekonomista wskazuje, że podobnie jak inne podejmowane przez nas decyzje, także te dotyczące uczciwości podejmujemy przez analizę zysków i strat. Odnosząc to do zachowań korupcyjnych, wysoka kara i łatwa możliwość przyłapania powinny zmniejszać prawdopodobieństwo takich zachowań.

Inni badacze wskazują, że skłonność do ryzyka związana jest nie tylko z determinantami zewnętrznymi (sytuacyjnymi), ale także z pewnymi indywidualnymi właściwościami, m.in. motywacją osiągnięć, poczuciem

umiejscowienia kontroli oraz potrzebą stymulacji (TYSZKA, ZALEŚKIEWICZ 2001). Jedną ze zmiennych oddziałujących na skłonność do podejmowania ryzyka stanowi również płeć. Z większości badań wynika, że kobiety rzadziej niż mężczyźni decydują się na ryzykowne zachowania (zob. np. BYRNES i in. 1999; CHARNES, GNEEZY 2012; NELSON 2015). Powyższą zależność można tłumaczyć dwojako. Po pierwsze, wyjaśnienia tego zjawiska można się doszukiwać na gruncie uwarunkowań biologicznych. Jak wskazują niektórzy badacze, hormony płciowe mogą kształtować naszą skłonność do podejmowania ryzyka. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa testosteron, zwiększający prawdopodobieństwo wystąpienia ryzykownych zachowań (SAPIENZA i in. 2009). Po drugie, zależność ta może być wynikiem uwarunkowań kulturowych. Badania nad stereotypami płci wskazują, że kobiety są postrzegane jako bardziej ostrożne (HUDDY, TERKILDTSEN 1993). Wpływa na to proces socjalizacji, podczas którego dziewczynkom wpajana jest konieczność utrzymywania wyższego poziomu samokontroli, co może redukować ich skłonność do zachowań ryzykownych w przyszłości. Ponadto, w przeciwieństwie do chłopców, są one także zachęcane do zachowania ostrożności (BOOTH, NOLEN 2012; GOTTFREDSON, HIRSCHI 1990: 149).

Badacze zwracają również uwagę na fakt, że różnice między płciami w ocenie ryzyka mogą mieć bezpośredni wpływ na sposób, w jaki mężczyźni i kobiety oceniają rachunek kosztów i korzyści angażowania się w działania korupcyjne. Dotyczy to także sposobu reagowania na zachowania korupcyjne oraz oceny prawdopodobieństwa poniesienia odpowiedzialności za takie zachowania (PATERNOSTER, SIMPSON 1996). Potwierdzają to niektóre badania eksperymentalne, sugerujące, że kobiety są mniej skłonne do przyjmowania i wręczania łapówek w warunkach wysokiego ryzyka (SCHULZE, FRANK 2003; FIŠAR i in. 2016). Co ciekawe, podobnych rezultatów nie przynosi eksperyment Oliviera ARMANTIERA i Amadou BOLY'EGO (2011) przeprowadzony w warunkach naturalnych. Wynika z niego, że w sytuacji, gdy kobiety nie mają świadomości udziału w eksperymencie, przyjmują łapówki równie często, co mężczyźni. Można przypuszczać, że podobna zależność może występować w odniesieniu do przedstawicieli kadry kierowniczej, gdyż niektóre badania sugerują, że płeć nie oddziałuje na skłonność do ryzyka w tej grupie pracowników (CROSON, GNEEZY 2009).

Justin ESAREY i Gina CHIRILLO (2013) zwracają uwagę, że nie można bezsprzecznie wiązać niechęci kobiet do ryzyka z ich mniejszą skłonnością do zachowań korupcyjnych. Istotną zmienną stanowi w tym wypadku poziom demokracji. W społeczeństwach o silniejszych instytucjach demo-

kratycznych kobiety są ostrożniejsze od mężczyzn i rzadziej dopuszczają się korupcji, ponieważ ryzyko poniesienia odpowiedzialności karnej jest tam większe.

Poziom moralności a zachowania korupcyjne

Korupcja bardzo często bywa określana jako zepsucie moralne. Moralność jest więc kolejną zmienną, za pomocą której badacze próbują tłumaczyć zachowania korupcyjne. Typową skłonnością jednostki jest uważanie siebie za bardziej moralną i uczciwą od innych (MESSICK i in. 1985). Takie zdefiniowane widzenie własnej osoby i podejmowanych działań pozwala na kształtowanie pozytywnego obrazu własnego „ja”, a co za tym idzie – na zachowanie zdrowia psychicznego. Jak wskazuje Dan Ariely, naszymi zachowaniami kierują dwa przeciwstawne motywy. Z jednej strony, jak już wskazano, chcemy się uważać za ludzi prawych, uczciwych i moralnych. Z drugiej strony interesuje nas czerpanie korzyści z oszustwa, a co za tym idzie – kieruje nami prosta kalkulacja oparta na zyskach. Z tą sprzecznością możemy poradzić sobie na dwa komplementarne względem siebie sposoby. Pierwszy z nich opiera się na procesie racjonalizacji, polegającym na przesuwaniu granicy w odniesieniu do naszych standardów moralnych i racjonalizowaniu własnych działań. Takie przesunięcie pozwala na popełnienie zabronionego czynu bez negatywnych wewnętrznych konsekwencji – lęku czy poczucia winy. Oszukujemy w takim stopniu, który pozwala nam zachować dobry obraz siebie, zgodny z wytyczoną przez nas granicą (ARIELY 2017: 27–30). Do tego należy dodać fakt, że udział pośredników w korupcyjnych transakcjach przyczynia się do obniżenia odczuwanych kosztów moralnych, a tym samym zwiększa prawdopodobieństwo, że ludzie będą zachowywać się korupcyjnie (DRUGOV i in. 2014). Drugi sposób radzenia sobie ze sprzecznością między stwierdzeniem: „jestem uczciwym człowiekiem” a kalkulacją opartą na zyskach zasadza się na teorii dysonansu poznawczego (FESTINGER 1957). Polega on na nieprzyjemnym napięciu psychologicznym wywołanym przez niezgodność między dwoma elementami poznawczymi. Pojawia się ono także wtedy, kiedy jednostka zaangażuje się w działanie sprzeczne z jej koncepcją siebie jako osoby przyzwoitej i rozsądnej, co w konsekwencji powoduje obniżenie samooceny. Napięcie pojawiające się na skutek dysonansu jednostka może redukować na różne sposoby. Jednak w odniesieniu do sytuacji związanych z podjętymi działaniami, które nie mieszczą się

w naszej sferze moralności, najczęściej dochodzi do samousprawiedliwiania zachowania. Polega ono na pojawieniu się w systemie poznawczym procesu, w wyniku którego powstają przekonania zmniejszające negatywne skutki wynikające ze sprzeczności między zachowaniem jednostki a jej ważnymi przekonaniem na temat samej siebie (WYPLER 2013: 28). W odniesieniu do zachowań korupcyjnych samousprawiedliwianie może polegać na lekceważeniu negatywnych konsekwencji czynów, zmianie sposobu rozumienia niemoralnego zachowania czy wreszcie porównywaniu się z innymi ludźmi.

Za istotny czynnik w wypadku zachowań korupcyjnych należy uznać również brak zdolności do uświadomienia sobie swoich nieetycznych zachowań. Zdaniem Carol TAVRIS i Elliota ARONSONA (2007), stanowi ona wynik „metody małych kroczków”. W nawiązaniu do tego ujęcia początkowe działania korupcyjne mogą po prostu nie być przez jednostkę uznawane za nieetyczne (DARLEY 2005: 1178). Co więcej, stają się one punktem odniesienia naszych przyszłych działań. Najlepiej mechanizm ten obrazuje słynny eksperyment Stanleya Milgrama. Choć odnosi się go do posłuszeństwa wobec autorytetu, to można z niego wyciągnąć także głębsze wnioski dotyczące przekraczania kolejnych granic w zakresie wykonywanych działań. W eksperymencie tym badanych najpierw proszono o spełnienie łatwej prośby, konkretnie wciśnięcie przycisku o sile 15 woltów wymierzonego w ucznia. W każdej kolejnej próbie badany miał naciskać przycisk o napięciu o 15 woltów większym niż poprzednio, a więc w istocie robić to samo, co wcześniej. Steven GILBERT (1981) nazywa ten mechanizm „wielokrotną stopą w drzwiach”. Amerykański badacz zwraca uwagę na fakt, że gdyby Milgram poprosił od razu o wciśnięcie ostatniego przycisku, większość badanych prawdopodobnie odmówiłaby. Mechanizm ten z powodzeniem można odnieść do zachowań korupcyjnych. Większość osób nie zdecydowałaby się bowiem na przyjęcie bardzo drogiego prezentu, jeśli wcześniej nie przyjęłoby wielu mniejszych. To właśnie „metoda małych kroczków” sprawia, że niepostrzeżenie przesuwamy granicę swojej moralności, również w odniesieniu do korupcji.

Od wielu lat przedstawiciele różnych obszarów nauk społecznych zwracają uwagę na różnice w rozwoju moralnym obu płci. Przełomowa dla tej problematyki okazała się praca Carroll GILLIGAN (1982). Amerykańska badaczka wyróżnia dwie orientacje moralne – orientację na sprawiedliwość (charakterystyczną dla mężczyzn) oraz orientację na troskę i odpowiedzialność w związkach interpersonalnych (odnoszącą się do rozwoju moralnego kobiet). W myśl tego ujęcia kobiety, podejmując decyzje moralne, zwracają uwagę na ich konsekwencje w odniesieniu do wszystkich zaangażowanych

w daną sytuację. W tym ujęciu w dyskursie publicznym często pojawia się termin „feministyczna etyka troski”, uwzględniający uczucia i wynikające z nich relacyjne zdolności, które umożliwiają moralną troskę o osoby. Powyższą teorię potwierdza wiele badań empirycznych, które wykazują, że mężczyźni są bardziej egoistyczni niż kobiety. Zależność ta pojawiała się zarówno w warunkowaniach społecznych czy ekonomicznych, jak i politycznych. Różnice w zachowaniach między płciami mogą być związane z procesem socjalizacji, a konkretnie z oczekiwaniami, jakie nakłada się w trakcie wychowania dziewczynek i chłopców. Predestynują one kobiety do większej wrażliwości, bezinteresowności i większej troski o dobro innych (EAGLY i in. 2000). Wyższy altruizm kobiet bywa także tłumaczony ich naturalnymi skłonnościami, ściśle związanymi z wychowywaniem dzieci (ESWARAN, KOTWAŁ 2004).

Badania w obszarze korupcji również wykazały pewne różnice w standardach moralnych między kobietami i mężczyznami. Na ogół metaanalizy pokazują, że kobiety w większym stopniu potępiają oszukiwanie i wątpliwe etycznie praktyki. Wyraża się to m.in. w reakcjach na korupcję. Catherine ECKEL i Philip GROSSMAN (1998) wykazali przykładowo, że kobiety częściej niż mężczyźni są skłonne karać egoistyczne zachowania innych. Co ciekawe, choć kobiety częściej wymierzają sprawiedliwość za praktyki korupcyjne, to wymiar kar zadawanych przez mężczyzn jest większy. W tym wymiarze Alice GUERRA i Tatyana ZHURAVLEVA (2020) wskazują, że z punktu widzenia najbardziej efektywnego karania skorumpowanych obywateli i urzędników istotna wydaje się równa liczba kobiet i mężczyzn w rządzie i biznesie. Gwarantuje to zarówno większą częstotliwość karania sprawców przestępstw korupcyjnych, jak i odpowiedni wymiar tych kar. Kobiety nie tolerują również korupcji w wymiarze politycznym. Jak wskazują badania, kobiety nie tylko częściej powstrzymują się od głosowania na kandydatów zaangażowanych w proceder korupcyjny, ale także są bardziej surowe wobec kobiet uwikłanych w korupcję polityczną. Tym samym kobiety wymagają od kobiet w polityce przestrzegania wyższych standardów w odniesieniu do sfery etyki niż od mężczyzn (ALEXANDER i in. 2019; EGGERS i in. 2018). Co ciekawe, kary dla kobiet za korupcję (nie tylko polityczną) są bardziej dotkliwe niż w wypadku mężczyzn. Może to także determinować fakt, że częściej powstrzymują się od zachowań korupcyjnych (ESAREY, CHIRILLO 2013; ESAREY, SCHWINDT-BAYER 2018).

Z punktu widzenia moralności kobiety cenią sobie także bardziej dobro wspólnie niż osobisty zysk materialny (ECKEL, GROSSMANN 1998). Oznacza to, że kobiety rzadziej oferują i przyjmują łapówki (niezależnie od ich osobistych korzyści), gdy ich zachowanie w postaci przekupstwa spowoduje duże straty

pieniężne dla innych ludzi. Odwrotną zależność notuje się w wypadku mężczyzn, którzy są bardziej skłonni do angażowania się w przekupstwo, gdy przynosi to większe prywatne korzyści, niezależnie od strat pieniężnych wyrażonych innym ludziom (GUERRA, ZHURAVLEVA 2020). Powyższym rozważaniom sugerującym wyższy poziom etyczności zachowań kobiet przeczą wyniki uzyskane przez Gary'ego BOLTONA i Elenę KATOK (1995). Ich analiza, oparta na grze symulacyjnej, nie wykazała istotnych różnic między oboma płciami w wypadku skłonności altruistycznych. Nowsze badania pokazują, że być może to nie wrodzona skłonność do potępiania korupcji, ale mniej okazji do angażowania się w zachowania korupcyjne sprawia, że kobiety wydają się bardziej uczciwe i nastawione prospołecznie. W większości krajów kobiety zarabiają bowiem mniej pieniędzy niż mężczyźni, zajmują niższe stanowiska i są mniej zaangażowane w sprawy publiczne, co zmniejsza prawdopodobieństwo uwikłania w działania korupcyjne (MOCAN 2008). Tym samym należy zgodzić się z Aliną MENOCAL (2015), która zauważa, że choć różnice w moralnych standardach kobiet i mężczyzn mogą wyjaśnić związek między płcią a korupcją, to potrzeba kolejnych badań, które pozwoliłyby na wykazanie znaczenia tego czynnika.

Osobowość a zachowania korupcyjne

Osobowość rozpatruje się zwykle jako złożony zbiór właściwości psychicznych wpływających na charakterystyczny wzór zachowań jednostki, niezmienny w różnych sytuacjach na przestrzeni czasu (ZIMBARDO, GERRIG 2021). Przez lata powstało wiele koncepcji osobowości, poniżej skupimy się na przedstawieniu tych, co do których wykazano, że mają związek z postrzeganiem i ocenianiem korupcji czy z konkretnymi zachowaniami korupcyjnymi.

Pierwszą teorią przydatną w trakcie analizy jednostkowej skłonności do korupcji jest osobowość autorytarna (ADORNO i in. 1950). Za jej składowe uznano: konwencjonalizm, uległość, agresję, przesądność, identyfikację z silną władzą, destruktywizm, projekcje (w tym teorie spiskowe), antyintracepcję (niechęć do autorefleksji i wglądu w siebie) oraz niezdrowe zainteresowanie seksualnością (zazwyczaj tłumione). Jednostki o tym rysie osobowości postrzegają świat jako zagrożenie, co prowadzi ich do postaw zwalczających inność i obcość, w których upatrują źródła tego zagrożenia. Kolejni badacze zredukowali komponenty składające się na osobowość autorytarną. W koncepcji Boba Altemeyera (*right-wing authoritarianism*, RWA) autorytaryzm

zredukowano do trzech kluczowych komponentów: konwencjonalizmu (przestrzeganie ustalonych norm społecznych), uległości (odnoszącej się do autorytetów uznawanych w grupie własnej) oraz agresji (skierowanej ku tym, którzy nie przestrzegają norm grupowych) (ALTEMEYER 1988). W późniejszych latach powstała teoria dominacji społecznej (*social dominance orientation*, SDO), przewidująca negatywne postawy międzygrupowe (PRATTO i in. 1994). W jej myśl jednostki zorientowane na dominację społeczną żyją w głębokim przekonaniu, że społeczeństwo jest i musi być zorganizowane hierarchicznie, a grupy o wysokim statusie, rzadkie i mniej liczne, powinny zajmować uprzywilejowaną pozycję i sprawować nadzór nad resztą. Okazuje się, że taki rys osobowości sprzyja większej skłonności do korupcji. Prowadzone badania wykazały, że wysokie wskaźniki na skalach SDO i RWA łączyły się z niższym oburzeniem moralnym wobec korupcji, jak i z większym prawdopodobieństwem popełnienia czynu korupcyjnego (TAN i in. 2016). Tym samym można uznać, że jednostki o rysie osobowości autorytarnej są bardziej skłonne do zachowań korupcyjnych i do akceptacji tych zachowań w odniesieniu do siebie i innych.

Wiele analiz szukających związku między osobowością z zachowaniami korupcyjnymi wykorzystuje tzw. Wielką Piątkę, obejmującą pięć szerokich wymiarów osobowości (COSTA, McCRAE 1992). Pierwszy wymiar (ekstrawersja) obejmuje pozytywne nastawienie do otoczenia, chęć działania oraz łatwość nawiązywania kontaktów społecznych. Drugi wymiar (neurotyczność) wiąże się z tendencją do odczuwania lęku, a także wysoką emocjonalnością. Kolejny wymiar to sumienność. Jednostki o wysokiej sumienności posiadają zdolność do kontrolowania impulsów, potrafią podejmować decyzje z uwzględnieniem przyszłości, a nie w odniesieniu do aktualnych pragnień, są wytrwałe, rozważne, obowiązkowe i godne zaufania. Czwarty wymiar (otwartość na doświadczenie) odnosi się do sposobu rozumowania oraz ciekawości poznawczej, a piąty (ugodowość) wyraża się w pozytywnych uczuciach wobec innych i w chęci do współpracy (ZIMBARDO i in. 2019: 24).

Przeprowadzone badania potwierdzają związek między pięcioma wymiarami osobowości a nastawieniem do korupcji. Wysoki poziom ekstrawersji, otwartości na doświadczenie, ugodowości i neurotyczności wiąże się z pozytywnym nastawieniem do korupcji. Wykazano ponadto istotny negatywny związek między sumiennością a postawami wobec korupcji (AGBU, IWUNDU 2016; FAGBENRO i in. 2019). Oznacza to, że jednostki bardziej skłonne do korupcji charakteryzują się: większą chęcią działania, łatwością wchodzenia w kontakty społeczne, chęcią do współpracy, wysoką emocjonalnością

i lękliwością oraz słabą zdolnością do przemyślanego działania uwzględniającego przyszłe reperkusje podejmowanych decyzji.

Zachowaniom korupcyjnym sprzyja również tzw. mroczna triada osobowości, obejmująca makiawelizm, psychopatię i narcyzm. Jednostki o wysokim natężeniu makiawelizmu charakteryzują się dwulicowością, przebiegłością, skłonnością do osiągania celów przez manipulację interpersonalną. Spostrzegają one świat jako arenę walki, na której silniejsi wygrywają kosztem słabszych (PILCH 2011). Narcyzm to wymiar osobowości, który opisuje osoby charakteryzujące się silnym przekonaniem o swojej wielkości i wyższości, psychopatię zaś tworzy zestaw antyspołecznych cech danej osoby – m.in. niski poziom odczuwanego żalu i lęku, niski poziom empatii, egocentryzm, skłonność do wykorzystywania innych ludzi, impulsywność i skłonności przestępcze (JONASON i in. 2012). Osoby o takim rysie osobowości charakteryzują się lekceważeniem norm społecznych, skłonnością do myślenia krótkotermiowego, a psychopatia i makiawelizm związane są z niskim poziomem rozwoju moralnego (CAMPBELL i in. 2009) oraz rozhamowaniem moralnym (EGAN i in. 2015). Oznacza to, że osoby o tych cechach mogą łamać zasady moralne, angażując się w szkodliwe zachowania, nie doświadczając przy tym poczucia winy czy wstydu. Psychopatia jest również istotnym predyktorem wydawania utylitarnych sądów w dylematach moralnych (DJERIOUAT, TRÉMOLIÈRE 2014).

W badaniach empirycznych wykazano również związek cech mrocznej triady ze skłonnością do oszustw (WILLIAMS i in. 2010), przestępczością nieletnich (CHABROL i in. 2009), posługiwaniem się szantażem emocjonalnym (CHEN 2010) oraz taktykami manipulacyjnymi w pracy (JONASON i in. 2012). W badaniach nad pracownikami umysłowymi potwierdzono ponadto, że większą skłonność do przestępstw wykazywały osoby o wyższych wskaźnikach hedonizmu, narcyzmu i sumienności, a także niższych wskaźnikach samokontroli (BLICKLE i in. 2006).

Podobne zależności odnotowano również w odniesieniu do zachowań korupcyjnych. Według badań narcyzm, psychopatia i makiawelizm są pozytywnie powiązane z przyjmowaniem łapówek. Pierwsze dwa czynniki wiążą się ponadto z przejawianą wiarą w szczęście połączoną z poczuciem uniknięcia kary lub negatywnych konsekwencji swoich czynów (ZHAO i in. 2016).

Na zachowania korupcyjne może oddziaływać również rodzaj motywacji, który determinuje podejmowanie działań u określonej jednostki. Najogólniej rzecz ujmując, źródeł motywacji można doszukiwać się wewnątrz jednostki (motywacja wewnętrzna) lub w czynnikach otoczenia (motywacja zewnętrzna). W pierwszym wypadku zaangażowanie w określone dzia-

łanie stanowi następstwo poczucia satysfakcji z tego działania, w drugim zaś jest ono motywowane oczekiwaniem uzyskania nagrody (RYAN, DECI 2000; REISS 2012). Tym samym motywacja wewnętrzna wiąże się z pragnieniem kompetencji i autonomii, co może ograniczać w jednostce chęć „pójścia na skróty” i angażowania się w nieetyczne działania w celu osiągnięcia nagrody. Ponadto ten rodzaj motywacji wzmacnia dążenie do działań prospołecznych (GRANT, BERRY 2011), wykazuje silny związek z motywacją do służby publicznej (COURSEY, PANDEY 2007), a także sprzyja zaangażowaniu w interes publiczny, służeniu innym i przedkładaniu cudzych interesów ponad swoje (KIM 2009). Z kolei motywacja zewnętrzna i nastawienie na osiągnięcie nagrody związane jest przez badaczy z zachowaniami nieetycznymi i antyspołecznymi (NEWSTEAD i in. 1998; MURDOCK, ANDERMAN 2006). Dotyczy to także zjawisk korupcyjnych, gdyż, jak wskazują badania, motywacja zewnętrzna sprzyja zachowaniom korupcyjnym, podczas gdy motywacja wewnętrzna je ogranicza (AGBO, IWUNDU 2016). Tym samym w celu ograniczenia korupcji (w sektorze zarówno publicznym, jak i prywatnym) powinno się wprowadzać metody zarządzania oparte na budowaniu motywacji wewnętrznej jednostek, a nie jedynie na nagradzaniu i karaniu kształtujących motywację zewnętrzną.

Czynniki osobowościowe mogą również oddziaływać na skłonność jednostek do sygnalizowania nieprawidłowości, w tym zachowań korupcyjnych. Badacze wskazują jednak, że trudno skonstruować uniwersalny zestaw cech determinujących bycie sygnalistą. Ogólnie wskazuje się, że do dyspozycji, które mogą wpływać na sygnalizowanie nieprawidłowości przez jednostki, należą m.in. proaktywna osobowość, pozytywna afektywność, wewnętrzne umiejscowienie kontroli (MICELI i in. 2008: 54). Osobowość proaktywna odnosi się do osób, które nie są jedynie biernymi odbiorcami uwarunkowań środowiskowych, lecz intencjonalnie i bezpośrednio działają na rzecz zmiany otaczającego świata. Konstrukta ten wiąże się z takimi cechami jak: inicjatywa, poszukiwanie zmiany, kreowanie sytuacji, dostrzeganie możliwości i skłonność do działania (BATEMAN, CRANT 1993). Pozytywna afektywność w odniesieniu do sygnalistów wiąże się z tym, że jednostka postrzega, że ma realne szanse na powstrzymanie negatywnego postępowania przy jednoczesnym uniknięciu odwetu za zgłoszenie nieprawidłowości (MICELI i in. 2001). Wewnętrzne umiejscowienie kontroli dotyczy z kolei poczucia kontroli nad własnym losem. Jednostki charakteryzujące się wewnętrznym umiejscowieniem kontroli uznają, że to one są „kowałami własnego losu” i przede wszystkim od nich (a nie od czynników zewnętrznych czy od przypadku) zależy ich powodzenie.

Władza a zachowania korupcyjne

Jednym z czynników zwiększających prawdopodobieństwo wystąpienia zachowań korupcyjnych jest posiadana władza. Wyniki wielu badań eksperymentalnych wskazują, że zarówno subiektywne poczucie władzy, jak i zajmowanie wysokiej pozycji w strukturze władzy (czyli realne jej posiadanie) znacznie zmienia ludzi. David KIPNIS (1976) nazywa to zjawisko efektem metamorfozy. Sprawowana władza może m.in. przekładać się na wyższą pewność siebie, pobudzać w jednostkach system dążenia do nagrody i jednocześnie hamować obawy przed potencjalną karą. W konsekwencji prowadzi to często do podejmowania działań ryzykownych (FAST i in. 2012; YAP 2013). Nadmierna pewność siebie może skutkować niemożnością uświadomienia sobie zachowań korupcyjnych lub przyznania się przed samym sobą do takich zachowań, co jest związane z tym, w jaki sposób ludzie będący u władzy myślą o problemach moralnych i jak je oceniają. Okazuje się, że stosują oni ostrzejsze normy moralne wobec innych, samych siebie oceniają zaś łagodniej (LAMMERS, STAPEL 2009). Władza może przyczyniać się również do uodpornienia na psychologiczne i fizjologiczne koszty związane z naruszeniem norm społecznych. Stanowi zatem swoisty bufor chroniący przed stresem pojawiającym się po zachowaniach łamiących te normy (CARNEY i in. 2013). Okazuje się, że nawet jednostki uczciwe i deklarujące, że przywódcy nie powinni naruszać norm społecznych, nie są w stanie obronić się przed negatywnymi skutkami władzy i po jakimś czasie dopuszczają się zachowań korupcyjnych (BENDAHAN i in. 2015).

Jednostki różnią się w aspekcie uległości wobec zachowań korupcyjnych w zależności od tego, jakie motywy przyświecają im w dążeniu do władzy (ŻAKOWSKI 2009). Im bardziej osobom ubiegającym się o wysokie stanowiska przyświeca motyw władzy, który jest nadrzędny względem motywu osiągnięć i afiliacji, tym większe jest ryzyko popełnienia przez nie przestępstw korupcyjnych na skutek „złania się osoby z funkcją”. Jednostki takie są zazwyczaj mniej kontrolowane przez innych, co prowadzi do przywoływanego już efektu metamorfozy.

Inne badania prowadzone w tym nurcie dowodzą, że to nie rodzaj motywacji władzy, ale jej siła wpływa na pojawienie się efektu metamorfozy. Co ciekawe, to jednostki o początkowo słabej motywacji władzy po jej zdobyciu wykazują szybki wzrost skłonności do podejmowania ryzyka. Jest to związane z pojawieniem się u nich silniejszego złudzenia wszechmocy i nie-

realistycznego optymizmu. Nierealistyczny optymizm odnosi się do zniekształcenia poznawczego polegającego na uprzywilejowanym widzeniu samego siebie i własnej przyszłości w porównaniach z innymi. W odniesieniu do korupcji nierealistyczny optymizm będzie objawiał się myśleniem typu „inni na pewno odpowiedzą za korupcję, ale ja nie poniosę konsekwencji, nie dam się złapać” (DUPUY, NESET 2018). Co istotne, jednostki, które od początku miały silną motywację władzy, bardziej starają się o to, by ją na długo zachować, stąd rzadziej czynią coś związanego z dużym ryzykiem (SKARŻYŃSKA 2016: 136).

Nieco inaczej do tego problemu podchodzą Fang WANG i Xunwei SUN (2016). Sprawdzili oni, jak postrzeganie posiadanego rodzaju władzy (spersonalizowanej i uspołecznionej) wpływa na postawy wobec korupcji i zachowania korupcyjne. Z ich analiz wynika, że jednostki, które postrzegają władzę jako coś „spersonalizowanego”, są bardziej egoistyczne, co w konsekwencji prowadzi do zwiększonej tolerancji wobec korupcji i do podejmowania takich działań.

Niektórzy badacze słusznie zauważają, że oddziaływania władzy na zjawiska korupcyjne nie można rozpatrywać w oderwaniu od norm społecznych. Ritwik BANERJEE, Tushi BAUL i Tanya ROSENBLAT (2015) zauważają, że w krajach, w których korupcja stanowi normę opisową, występuje pozytywny związek między nieuczciwością (wykazaną w badaniach eksperymentalnych) a chęcią podjęcia pracy w sektorze publicznym. Tym samym można przypuszczać, że planowanie kariery w administracji publicznej może być motywowane uzyskaniem łatwego dostępu do osobistych korzyści wynikających z korupcji. Odwrotną zależność zdiagnozowano podczas podobnych badań przeprowadzonych w Danii (według indeksu percepcji korupcji jednym z najmniej skorumpowanych krajów świata). Zrealizowane tam badania wskazują, że jednostki chcące podjąć w przyszłości pracę w administracji publicznej wykazywały się większą uczciwością (BARFORT i in. 2015).

Normy społeczne a zachowania korupcyjne

Od wielu lat badaczy interesowała rola norm społecznych w kształtowaniu zachowań, zarówno aprobowanych przez społeczeństwo, jak i takich, które nie są społecznie pożądane. Normy te można rozumieć jako nieformalne zasady kierujące ludzkim zachowaniem, w tym korupcją (KÖBIS i in. 2018). Wydaje się, że najlepiej zjawisko to zostało ujęte w teorii postępowania zgodnie

z aktywnymi normami (CIALDINI i in. 1991). Teoria ta zasadza się na dwóch głównych twierdzeniach. Po pierwsze, istnieją dwa rodzaje norm społecznych: normy opisowe, które definiują, to co zwykle się robi, oraz normy nakazowe (powinnościowe), które wyjaśniają, jakie normy są aprobowane przez społeczeństwo, a jakie nie. Wpływ norm nakazowych na zachowanie może mieć źródło w sankcjach społecznych, wyrażanych przez dezaprobatę i aprobatę innych jednostek (w całym społeczeństwie lub w mniejszej grupie, np. określonej organizacji), oraz w sankcjach sumienia – satysfakcji w wypadku wypełnienia norm i poczuciu winy w momencie ich złamania (WOJCISZKE 2011: 242). Po drugie, każda norma wpływa na zachowanie w takim stopniu, w jakim jest dostępna w konkretnej chwili w umyśle danej osoby (GOLDSTEIN, MORTENSEN 2014: 103).

W odniesieniu do zachowań korupcyjnych bardzo często dochodzi do rozdzwisku między normami opisowymi (tym, co robimy) i nakazowymi (tym, co powinniśmy robić). Korupcja niewątpliwie wiąże się z jedną z nieaprobowanych społecznie norm wywołujących negatywne emocje, takie jak poczucie winy czy wstyd (PERSSON i in. 2012; KÖBIS 2018: 34). Te negatywne konsekwencje mogą być zniwelowane przez normy opisowe. Powszechność korupcyjnych działań w społeczeństwie może bowiem sprawiać, że pojawi się na nie niepisane moralne przyzwolenie. Działa tutaj prosty mechanizm. Społeczeństwo zaczyna coraz częściej i z mniejszymi oporami dopuszczać się nieaprobowanych społecznie zachowań, kiedy dostrzega takie zachowania u innych. Tym samym opisowe normy społeczne stają się kluczowym predyktorem zachowań korupcyjnych (STEPHENSON 2020). Potwierdzają to ustalenia zespołu pod kierunkiem Bina DONGA (2012), diagnozującego, że skłonność do takich zachowań gwałtownie rośnie w środowisku, które postrzega się jako wysoce skorumpowane. Dzieje się tak z kilku powodów. Po pierwsze, maleją wewnętrzne koszty naruszenia norm społecznych (jednostki nie nakładają na siebie sankcji moralnych związanych z poczuciem winy i wstydu). Po drugie, maleją zewnętrzne koszty naruszenia norm społecznych (skutkujące np. wykluczeniem z grupy w razie nieprzestrzegania norm). Po trzecie, podobnie jak w wypadku innych zachowań, także tych o charakterze korupcyjnym uczymy się od innych. Im więcej osób popełniających takie czyny w danej grupie, tym większa szansa na „zarażanie się” takimi zachowaniami przez kolejne jednostki³. Po czwarte, w społeczeństwach,

³ W myśl teorii społecznego uczenia się Alberta BANDURY (2007) mechanizm „zarażania się” zachowaniami korupcyjnymi działa podobnie jak zarażanie się wirusem. Osoby dopusz-

w których korupcja jest powszechna, staje się ona zarazem trudniejsza do wykrycia. Sprawia to, że coraz więcej osób może ją traktować jako coś, co z ekonomicznego punktu widzenia się opłaca.

Praktyki korupcyjne rozprzestrzeniają się w większym stopniu w sytuacji, gdy osoby zachowujące się w ten sposób są uznawane za członków grupy, z którą się identyfikujemy. Dotyczy to szczególnie zachowań liderów (CIALDINI i in. 1991). Jednostki znajdujące się w środowiskach, w których zachowania korupcyjne są powszechne, często same angażują się w drobne formy korupcji, nawet jeśli uważają je za niewłaściwe i nieetyczne (ROTHSTEIN 2000). Z tego punktu widzenia można powiedzieć, że kobiety – ze względu na ich niedostateczną reprezentację w wielu zawodach, a także zajmowanie przez nie niższych stanowisk – mają mniej wzorów do naśladowania (zarówno uczciwych, jak i skorumpowanych), co wpływa na ich postrzeganie rozpowszechnienia korupcji (GOEL, NELSON 2021).

Zgodnie z teorią norm społecznych korupcję należy zatem uznać za samonapędzające się zjawisko. Taki sposób percepcji korupcji ułatwia samousprawiedliwianie nieetycznych zachowań. Jednostka w tym wypadku stara się uzasadnić swoje wątpliwości moralne działaniami innych, przyznając, że skoro wszyscy są skorumpowani, dlaczego tylko ona ma nie czerpać korzyści z takich zachowań.

W tym miejscu rodzi się więc pytanie: jak można walczyć z tym mechanizmem? Większość komunikatów, które w zamierzeniu mają za zadanie przeciwdziałanie korupcji, zawiera informacje na temat powszechności tego zjawiska, co w myśl przywoływanych wcześniej badań może prowadzić do pogłębiania się tych zachowań, a w konsekwencji przynieść skutek odwrotny do zamierzonego. Zdecydowanie lepszą strategią wydaje się w tym wypadku bezwzględne potępienie takich zachowań, bez podawania informacji o ich powszechności. Drugą możliwością – paradoksalnie – może być podkreślanie spadku częstotliwości występowania korupcji w społeczeństwie. Tezę tę potwierdzają badania eksperymentalne przeprowadzone w mieście Manguzi na północy Republiki Południowej Afryki. W ostatnich latach w tym kraju odnotowano spadek częstotliwości wręczania łapówek. Wykorzystując tę tendencję, przeprowadzono plakatową kampanię informacyjną przedstawiającą dane dotyczące zmniejszenia się skali korupcji w Republice

czające się takich zachowań stają się modelami behawioralnymi „legitymizującymi” zachowania innych, którzy następnie podejmują takie działania, aby stać się wzorem naśladowania dla kolejnych jednostek.

Południowej Afryki. Plakaty znalazły się w najważniejszych częściach miasta, a także przed budynkiem, w którym przeprowadzano drugi etap badań. Polegał on na uchwyceniu zachowań jednostek za pomocą odpowiednio zaaranżowanej gry symulacyjnej, w której uczestnicy wcielali się w rolę „obywatela” lub „urzędnika”. Wyniki badań wykazały, że przeprowadzona kampania informacyjna obniżyła postrzeganie normy opisowej dotyczącej przekupstwa i, co ważne, zmniejszyła poziom akceptacji łapówek podczas gry symulacyjnej (KÖBIS i in. 2019).

W odniesieniu do norm społecznych istotna dla procesu korupcji jest również reguła wzajemności, będąca podstawą każdego nowoczesnego społeczeństwa. Alvin GOULDNER (1960) podkreśla, że reguła ta stanowi mechanizm startowy pozwalający na zainicjowanie interakcji między członkami społeczeństwa. W zasadzie opiera się ona na dwóch nakazach: (1) ludzie powinni pomagać tym, którzy im pomogli; (2) ludzie nie powinni krzywdzić tych, którzy im udzielili pomocy. Zobowiązuje to jednostkę do działania na rzecz innych ludzi przez wzgląd na ich wcześniejsze działania wobec niej, a nie na ich społeczne cechy i pozycje. Brak odwzajemnienia powszechnie postrzega się wówczas jako naruszenie normy, powodujące gniew lub urazę.

W przeważającej większości interakcje oparte na normie wzajemności są uznawane za prospołeczne, pozwalające na budowanie i umacnianie relacji. Jednakże mogą one również być powodem korupcji czy konfliktu interesu. Przyjęcie każdego, nawet najdrobniejszego upominku wywołuje bowiem w jednostce psychologiczną potrzebę zrewanżowania się w przyszłości, nawet jeśli rewanż ten będzie wykraczać poza przyjęte normy prawne. Należy zauważyć, że to zawsze inicjator procesu wymiany ma uprzywilejowaną pozycję, która daje mu pewien rodzaj władzy pozwalający na skuteczne wyegzekwowanie odwzajemnienia. Badania potwierdzają, że w społeczeństwach, w których odwzajemnienie przysług uznaje się za „obowiązek społeczny”, czyny korupcyjne stają się bardziej prawdopodobne (ZALPA i in. 2014). Samo postrzeganie i wypełnianie normy wzajemności w odniesieniu do korupcji różni się ze względu na płeć. Mężczyźni mają silniejszą skłonność do odwzajemniania przysług, podczas gdy kobiety częściej zachowują się oportunistycznie, co oznacza, że przyjmują łapówkę bez późniejszego wyświadczenia odpowiadającej jej przysługi (RIVAS 2013; LAMBSDORFF, FRANK 2011).

Ważną, nieporuszaną dotąd kwestią są normy opisowe przypisywane konkretnej grupie (np. zawodowej). W tym wymiarze warto skupić się na korupcji w odniesieniu do polityków. W percepcji polskiego społeczeństwa

politycy jawią się jako jedna z najbardziej skorumpowanych grup zawodowych. Tendencję tę potwierdzają także badania przeprowadzane w innych krajach (BUDAK 2007). Bezpośrednie doświadczenie nieuczciwości ze strony podmiotów polityki sprawia, że obywatele tracą zaufanie nie tylko do polityków czy instytucji publicznych, ale także do współobywateli (USLANER, BROWN 2005). Co ciekawe, w odniesieniu do sfery polityki notowana jest różnica w postrzeganiu uczciwości kobiet i mężczyzn. Kobiety na scenie politycznej uważane są za bardziej uczciwe (HAYES, LAWLESS 2015; DOLAN, LYNCH 2016: 575). W obliczu skandali korupcyjnych na szczytach władzy kobiety zaangażowane w politykę są postrzegane przez społeczeństwo jako te, które przywrócą uczciwe standardy prowadzenia polityki i będą mniej skorumpowane niż mężczyźni zajmujący te same stanowiska (DOLAN 2005; BARNES, BEAULIEU 2014, 2019). Lepsze postrzeganie kobiet w zakresie etyki zachowań skłania nawet niektórych decydentów politycznych do reform systemowych odnoszących się do niektórych organów administracji. Przykładowo w 1998 roku prezydent Peru Alberto Fujimori w reakcji na wzrost poziomu korupcji zdecydował się na sfeminizowanie policji drogowej w Limie i ogłosił, że będzie ona składała się wyłącznie z funkcjonariuszek. W kolejnych latach podobne rozwiązanie zastosowano również w innych częściach kraju. Rozwiązanie okazało się skuteczne z dwóch powodów. Po pierwsze, kobiety rzeczywiście wykazywały wyższy poziom etyczności działań. Po drugie, ze względu na czynniki kulturowe rzadziej kierowano względem nich propozycje korupcyjne. Odnosiło się to szczególnie do kierowców płci męskiej (KARIM 2011). Powyższe mechanizmy znalazły zastosowanie również w innych państwach, m.in. we wprowadzonej w 2003 roku reformie meksykańskiej służby celnej. W Ugandzie na poziomie lokalnym w przeważającej większości funkcję skarbnika pełniły kobiety, co ma przekładać się na większą ostrożność w zarządzaniu finansami publicznymi i ograniczenie korupcji na szczeblu lokalnym (GOETZ 2007).

Zwiększenie udziału kobiet w rządzie istotnie wiąże się również z mniejszą liczbą podejrzeń o korupcję i z wyższym poziomem zaufania do rządu. Co istotne, percepcja ta zmienia się wraz z przekroczeniem pewnego odsetka kobiet na szczeblu rządowym. W sytuacji, gdy udział kobiet w rządzie jest wyższy niż około 45%, obywatele uważają, że kobiety na najwyższych szczeblach władzy uczestniczą w procederze korupcji równie często, co mężczyźni (BARNES, BEAULIEU 2019; BAUHR i in. 2019). Badacze doszukują się wyjaśnienia tego zjawiska w tym, że kobiety (ze względu na swoją niewielką liczebność w strukturach władzy) są zwykle postrzegane jako wykluczone

z sieci powiązań, które prowadzą do czynów korupcyjnych. Wraz ze wzrostem odsetka kobiet – w ocenie obywateli – stopniowo zwiększa się ich dostęp do ugruntowanych przez mężczyzn sieci kontaktów (*old boys' networks*) lub zaczynają one tworzyć własne „kobiece sieci korupcji” (GOETZ 2007).

Czy rzeczywistość polityczna jest tożsama z percepcją społeczną? Na to pytanie pozwalają odpowiedzieć badania wykorzystujące wskaźniki ryzyka zaistnienia zjawisk korupcyjnych. Pierwsze takie analizy przeprowadzono pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX stulecia na zlecenie Banku Światowego. Obejmowały one ponad sto krajów (zarówno rozwiniętych, jak i rozwijających się) oraz opierały się na danych International Country Risk Guide. Wielowymiarowa analiza regresji kontrolująca wskaźniki rozwoju społecznego i gospodarczego wykazała, że wyższa reprezentacja kobiet w rządzie wiąże się z niższym poziomem korupcji. Ponadto obie zmienne są silnie skorelowane z ogólnym rozwojem gospodarczym oraz z cechami charakterystycznymi dla otwartych systemów politycznych, takich jak: szerszy zakres swobód obywatelskich, dłuższy czas edukacji szkolnej oraz wysoki stopień otwartości gospodarczej (DOLLAR i in. 2001). Podobne rezultaty uzyskano przy wykorzystaniu danych z World Values Survey (SWAMY i in. 2001), a także w analizach dotyczących państw przechodzących transformację systemową, wskazujących, że korupcja rzadziej pojawia się w tych państwach, w których kobiety mają większy udział w parlamencie i wyższych stanowiskach w administracji rządowej (MICHAILOVA, MELNYKOVSKA 2009). W odniesieniu do powyższych ustaleń należy jednak zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, związek między odsetkiem kobiet w rządzie i poziomem korupcji diagnozowany jest jedynie w systemach demokratycznych, a nie w państwach autorytarnych. Po drugie, pojawia się on na poziomie centralnym, ale już nie na poziomie subpaństwowym (regionalnym i lokalnym).

Korupcja wśród kobiet na najwyższych szczeblach władzy może mieć również związek z uwarunkowaniami kulturowymi i rolami, jakie przypisuje się kobietom w społeczeństwie. Zarówno mężczyźni, jak i kobiety mają tendencję do częstszego oferowania łapówek mężczyznom piastującym stanowiska publiczne. Co więcej, są to łapówki wyższej wartości (RIVAS 2013). Uwarunkowania kulturowe decydują również o sposobie reakcji na ujawnienie afer korupcyjnych. Te z udziałem kobiet piastujących urzędy publiczne są bardziej negatywnie oceniane przez społeczeństwo (ŽEMOJTEL-PIOTROWSKA i in. 2017). Na związek między płcią a korupcją mogą silnie wpływać okoliczności, w których poziom demokracji lub czynniki kulturowe mogą być postrzegane jako zmienne moderujące.

Etyka i przeciwdziałanie korupcji w organizacji

Wytworzenie kultury organizacyjnej nie tylko stymuluje efektywność funkcjonowania organizacji oraz jej członków, ale także wpływa na ukształtowanie pożądanых wzorców zachowań w organizacji. Zachowania te odnoszą się zarówno do celów i realizacji strategii, jak i etycznego wymiaru funkcjonowania instytucji publicznych, przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych. Choć w większości organizacji funkcjonują regulaminy określające dopuszczalne i zabronione działania, to właśnie kultura organizacyjna – rozumiana jako niepisane, często podświadome zasady wypełniające lukę między pisanymi regułami a rzeczywistością (DESHPANDÉ, PARASURAMAN 1986: 29) – decyduje o poziomie etyki w organizacji. Niepisane wzorce o charakterze „norm istniejących w atmosferze grupowej” (WOSIŃSKA 2004: 256) przyjmowane są bowiem przez nowych członków organizacji w wyniku obserwacji zachowań innych członków, którzy od lat funkcjonują w jej strukturach. Tym samym mają potencjał, aby stać się zinternalizowanymi automatyzmami niezbędnymi w procesie propagowania zachowań etycznych. Potwierdzają to badania z zakresu psychologii społecznej, sugerujące, że ludzie częściej stosują się do norm danej grupy odniesienia, kiedy się z nią utożsamiają (GOLDSTEIN, MORTENSEN 2014: 110). Dotyczy to zarówno przestrzegania norm społecznych ze względu na podobieństwo indywidualne w zakresie postaw, wartości, płci, wieku czy pochodzenia etnicznego (TERRY, HOGG 1996; TERRY i in. 1999), jak i z racji podobieństwa wynikającego z sytuacji, warunków czy lokalizacji (GOLDSTEIN i in. 2008).

Powyższe ustalenia znajdują swoje odzwierciedlenie w procesie projektowania mechanizmów wykorzystywanych w procesie przeciwdziałania korupcji w organizacji. Wśród nich można wyróżnić dwa rodzaje działań:

1. Mechanizmy formalizujące – polegające na ustalaniu reguł postępowania, opracowywaniu kodeksów, podejmowaniu działań na rzecz przejrzystości w biznesie, przyjmowaniu standardów dotyczących społecznej odpowiedzialności oraz poddawaniu się ocenom i audytom. Normy w tym zakresie zawarte bywają w kodeksach etycznych, kodeksach dobrych praktyk, statutach, regulaminach oraz innych dokumentach, które propagują i utrwalają etyczne zachowania u pracowników.
2. Mechanizmy uczestniczące – polegające na udziale organizacji we wszelkiego typu akcjach (własne programy edukacyjne bądź współudział w programach i akcjach propagujących etyczne zachowania organizowanych

przez stowarzyszenia, fundacje i organizacje pozarządowe). Wśród celów programów edukacyjnych w zakresie przeciwdziałania korupcji znajdują się przede wszystkim: podniesienie poziomu świadomości ryzyka defraudacji i korupcji w organizacji; uzyskanie znacznej poprawy zapobiegania i wczesnego wykrywania korupcji; ożywienie zainteresowania i dialogu na temat kodeksu postępowania oraz polityki antykorupcyjnej, pozyskanie dla nich życzliwości i wsparcia wszystkich pracowników; wzbudzenie we wszystkich pracownikach poczucia, że zgłaszanie wątpliwości leży zarówno w interesie ich samych, jak i całej organizacji; lepsze zrozumienie istoty ryzyka korupcji występującego w organizacji.

Zwykle są one względem siebie komplementarne, ale nie ulega wątpliwości, że to mechanizmy uczestniczące w większym stopniu przyczyniają się do wytworzenia kultury organizacyjnej, która z kolei sprzyja pożądanej w każdej organizacji reaktywnej formie wykrywania i przeciwdziałania korupcji oraz innych zagrożeń dla funkcjonowania organizacji. Forma ta zakłada, że pracownicy rozpoznają wczesne sygnały ostrzegawcze w postaci zachowań, transakcji i innych elementów potencjalnie wskazujących istnienie problemu. Odróżnia ją to od formy proaktywnej, w której to wyspecjalizowane służby, komórki organizacyjne i audytorzy planują oraz przeprowadzają w organizacji cykliczne kontrole wykrywające nadużycia. Jak zauważają Nigel IYER i Martin SAMOCIUK (2006: 70), w większości instytucji reagowanie na sygnały korupcji i innych negatywnych zjawisk (np. defraudacji) wychodzi lepiej niż czynne wyszukiwanie tych zjawisk. Tym samym reaktywna forma wykrywania korupcji skutecznie minimalizuje straty finansowe i organizacyjne. Podstawowym wyzwaniem dla organizacji staje się zatem prowadzenie działań, które mają pobudzać jej członków do rozpoznawania i szukania sygnałów ostrzegawczych mogących świadczyć o istnieniu lub potencjalnym ryzyku istnienia zjawisk korupcyjnych. Sygnały te (często nazywane „czerwonymi flagami”) odnoszą się do czterech obszarów: zachowań, transakcji, systemu i korporacji (IYER, SAMOCIUK 2006: 76–80). Można do nich dodać również piąty obszar, obejmujący czerwone flagi w kontaktach gospodarczych.

Rozpoznanie potencjalnych zagrożeń korupcyjnych w obszarze zachowań może odnosić się zarówno do szeregowego pracownika, jak i do kierownictwa organizacji. Co istotne, to właśnie przełożeni odgrywają główną rolę w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz identyfikacji obszarów szczególnie narażonych na korupcję. Potwierdzają to m.in. badania zespo-

łu pod kierunkiem Reginy M. HECHANOVEJ (2014), w których ustalono, że rola lidera w organizacji jest kluczowa w procesie instytucjonalizacji korupcji. Po pierwsze, to oni odpowiadają za wytworzenie kultury organizacyjnej piętnującej negatywne zachowania oraz propagującej i chroniącej działalność sygnalistów. Po drugie, z racji zakresu kompetencji ich decyzje w większych stopniu obarczone są ryzykiem korupcji. Tym samym nieetyczne zachowania kierownictwa średniego i wyższego szczebla oraz przyzwolenie na łamanie procedur wewnętrznych (a nawet działania sprzeczne z prawem) będą rzutowały na podobne zachowania pozostałych członków organizacji. Odnosi się to także do tolerowania drobnych uchybień czy uprzywilejowania pewnych grup pracowników. Co więcej, na możliwość generowania zagrożeń korupcyjnych oddziaływać może struktura organizacji oraz preferowany styl przywództwa. Jak dowodzą Sean FATH i Aaron C. KAY (2018), w organizacjach postrzeganych jako bardziej hierarchiczne występuje większy poziom korupcji.

Zagrożenie to dobrze obrazuje historia przytoczona przez IYERA i SAMO-CIUKA (2006: 13), odnosząca się do sytuacji z jednej z sieci sklepów. Po przeprowadzeniu badań okazało się, że ponad trzy czwarte jej pracowników dopuszczało się drobnych kradzieży uszczuplających aktywa firmy. Co – zdaniem jednego z pracowników – było ich powodem? Zachowanie dyrektora zarządzającego, który zresztą zlecił zbadanie sprawy „znikającego asortymentu sklepów”. Pracownik ten przywołał incydent z pewnego piątkowego wieczora, kiedy dyrektor był widziany przez wielu pracowników z kilkoma rolkami papieru toaletowego zabranego bez płacenia z jednego ze sklepów sieci. Informacja o tym szybko się rozprzestrzeniła, a pracownicy uznali, że skoro dyrektor może sobie pozwolić na drobną kradzież, to dlaczego nie mieliby tego robić wszyscy. Ta z pozoru śmieszna historia pokazuje, że błahе uchybienia kierownictwa mogą negatywnie oddziaływać na zachowania ogółu członków organizacji. Wynika z tego, że wytworzenie „kultury uczciwości” w organizacji wymaga liderów, którzy są postrzegani jako zachowujący się etycznie przez cały czas – zarówno w życiu zawodowym, jak i w życiu prywatnym.

Podobne zależności odnoszą się również do zjawisk korupcyjnych. Okazuje się bowiem, że „korupcja może korumpować”, a skłonność jednostki do uwikłania się w praktyki korupcyjne wiąże się z tym, w jakiej mierze zostali członkowie organizacji są skorumpowani (ANDVIG, MOENE 1990). Zależność między zachowaniami grupowymi a jednostkowymi może przyjąć trzy modelowe warianty:

1. większość członków organizacji jest uczciwa, tym samym jednostki również preferują uczciwość, ponieważ angażowanie się w korupcję wiąże się z wysokimi kosztami ponoszonymi przez jednostkę (poczucie winy w związku z nieetycznym zachowaniem, ryzyko utraty reputacji oraz ryzyko ujawnienia korupcji przez współpracowników);
2. większość członków organizacji jest skorumpowana, tym samym jednostki również preferują zachowania korupcyjne, gdyż korupcja staje się normą, nie ma zagrożenia utratą reputacji i prawdopodobieństwo ujawnienia korupcji przez innych jest znikome;
3. proporcja jednostek skorumpowanych w stosunku do nieskorumpowanych jest taka sama, a przesunięcie w każdym z dwóch kierunków – zmiana proporcji na korzyść skorumpowanych lub uczciwych – będzie generować procesy zmierzające do redukcji lub wzrostu korupcji (ANDVIG i in. 2001: 91–94; CZEPIŁ 2010).

Uniknięcie powstania „kultury korupcji” w organizacji wymaga stałego monitorowania zachowań wszystkich jej członków, zarówno szeregowych pracowników, jak i kierownictwa. Monitorowanie to powinno dotyczyć zarówno obiektywnych oznak zagrożenia korupcją, jak i subiektywnych, niemierzalnych czynników. Istotną rolę w tym procesie odgrywa kierownictwo średniego szczebla, które dla efektywnego funkcjonowania organizacji powinno w możliwie dużym stopniu znać pracownika (jego umiejętności, przyzwyczajenia, zainteresowania, a nawet elementy życia prywatnego). Tylko dzięki tej znajomości można zauważyć ewentualne zmiany w zachowaniu, które mogą (choć oczywiście nie muszą) świadczyć o uwikłaniu pracownika w sytuację niekorzystną dla organizacji.

Analogicznie sytuacja prezentuje się w odniesieniu do zachowań kierownictwa. Organizacje, które dbają o wysoki poziom etyczny zachowań, powinny stworzyć możliwość zgłaszania przez pracowników nieprawidłowości związanych z działalnością przełożonych. Powinni oni przede wszystkim zwracać uwagę na stronniczość w odniesieniu do konkretnych wnioskodawców lub oferentów, aprobatę uchybień i naruszeń norm organizacyjnych (szczególnie w dziedzinach uznanych w wyniku analizy ryzyka za narażone na zjawiska korupcyjne), skłonność do propagowania jednoosobowego podejmowania decyzji, prywatne kontakty z klientami. Poniżej zawarty został katalog zachowań, które powinny dać do myślenia w zakresie zagrożeń dla etycznego funkcjonowania organizacji (zarówno instytucji publicznych, jak i podmiotów gospodarczych).

„Czerwone flagi” w obszarze zachowań

Szeregowy członek organizacji	Kierownictwo
<ul style="list-style-type: none"> • oznaki nadmiernej za- możności lub wydatków; wzrost zadłużenia przy braku zamożności; zmiany w życiu osobistym; • długie okresy nieobecno- ści w pracy, nietermino- wość; • rezygnowanie z urlopów; • zmiana zwyczajów w pra- cy, pozostawanie w biurze na długo po godzinach pracy; • powtarzające się omijanie procedur i mechanizmów nadzoru; • odbiegające od normy zachowania społeczne; • problemy z hazardem, nadużywanie alkoholu lub leków; • przesadne zmiany na- strojów, agresja, wyraźna zmiana zachowania; • niecodzienne kon- takty prywatne pracow- nika np. zaproszenia, działalność po- zazawodowa, umowy do- radcze lub rzeczoznawcze, udziały kapitałowe; • niechęć do poddawania się audytom; • udzielanie wykluczających się i wprowadzających w błąd wyjaśnień i odpo- wiedzi. 	<ul style="list-style-type: none"> • stronniczość w wypadku niektórych wnioskodaw- ców lub oferentów; • bagatelizowanie zasady oszczędności; • nadużywanie kompetencji decyzyjnych; • próby wpływania na decyzje w wypadku zadań, które nie należą do zakresu odpowiedzialności danego pracownika, a mają znaczenie dla intere- sów osób trzecich; • niepodejmowanie rozmów z podwładnymi na temat zagrożeń korupcyjnych i ich konsekwencji; • milczące przyzwolenie na uchybienia, szczegól- nie na zachowania sprzeczne z prawem; • brakująca lub niewystarczająca kontrola procedur tam, gdzie byłoby to szczególnie ważne; • zbyt słaby nadzór służbowy i merytoryczny; • nierealizowanie zasady wielu par oczu; • brak reakcji na wydarzenia lub sytuacje podejrzane; • protegowanie przy zatrudnianiu; • zbyt wielka koncentracja zadań w rękach jednej osoby; • niereagowanie na urzędników o niestabilnej sytu- acji finansowej, szczególnie zatrudnionych w dzia- le zakupów lub w dziale zamówień publicznych; • nadzwyczajna uprzejmość wobec wnioskodawców; • preferowanie przetargów ograniczonych lub zleceń z wolnej ręki; rozbijanie zleceń tak, by możliwe było wydanie ich z wolnej ręki; unikanie sprawd- zania porównywalnych ofert; • prywatna znajomość z klientami; • częste „podróże służbowe” do konkretnych pod- miotów (szczególnie wtedy, gdy skutkują właściwie niekoniecznymi noclegami); • „ciągłe wizyty” konkretnych przedsiębiorstw w urzędzie (u konkretnych decydentów lub pra- cowników merytorycznych) i przedstawianie spraw przez przedsiębiorców tylko wtedy, gdy obecni są „ich” pracownicy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: IYER, SAMOCIUK (2006) oraz materiałów CBA.

Oczywiście wskazane powyżej zachowania wcale nie muszą wskazywać na istnienie problemu korupcyjnego. Mogą one wynikać z zupełnie innych czynników. Przykładowo zmiany nastroju i nieterminowość pracowników częściej wskazywać będzie problemy w życiu prywatnym czy zmiany w życiu rodzinnym (choćby konflikty, narodziny dziecka). Dopiero współwystępowanie kilku „czerwonych flag” powinno skłonić przełożonego do rozmowy z pracownikiem, która umożliwi zidentyfikowanie przyczyn zmiany zachowania.

Ściśle powiązane ze sferą zachowań są również „czerwone flagi” w obszarze transakcji. Dotyczą one wzorców współpracy między organizacją a szeroko pojętym otoczeniem zewnętrznym. W ramach katalogu zjawisk, które powinny wzbudzić szczególne zainteresowanie w zakresie analizy ryzyka korupcji, znajdują się m.in.: nietypowe relacje z dostawcami; istnienie „zbędnych” partnerów biznesowych, pośredników; kontakty z nieprzejrzystymi kontrahentami; niezbyt konkretne określenie płatności za towary i usługi; preferencyjne traktowanie niektórych dostawców i (lub) brak przetargów ofert; płatności dokonywane na rzecz spółek z siedzibą w rajach podatkowych lub na konta w nich ulokowane; ukrywanie wynagrodzeń lub innych świadczeń na rzecz pracowników; słabe monitorowanie rachunku zysków i strat oraz bilansu.

W ramach tej grupy można również wyróżnić zagrożenia w sferze kontaktów gospodarczych. Ze szczególną uwagą zarządzających organizacją powinny być monitorowane sytuacje, w których nawiązywany jest kontakt z inną organizacją (strona trzecia), pośredniczącą bądź współpracującą w realizacji zleceń dla instytucji publicznych. W tego rodzaju kontaktach większym ryzykiem występowania zjawisk korupcyjnych są sytuacje, gdy się okazuje, że:

- strona trzecia (po weryfikacji referencji) ma negatywną historię albo złą reputację lub osoba albo przedsiębiorstwo reprezentowane przez stronę trzecią mają negatywną historię bądź złą reputację;
- strona trzecia prowadzi działalność w kraju znanym z łapownictwa (np. kraj o niskim wyniku indeksu percepcji korupcji);
- strona trzecia została polecona przez urzędnika państwowego, zwłaszcza jeśli ma on całkowitą władzę w zakresie danej kwestii;
- strona trzecia nie zgadza się na podpisanie oświadczenia dotyczącego przestrzegania przepisów antykorupcyjnych lub innych stosownych regulacji;
- strona trzecia posiada bliskie związki osobiste, rodzinne albo biznesowe z urzędnikiem państwowym albo osobą z nim spokrewnioną;

- jedynym wkładem w przedsięwzięcie zapewnianym przez stronę trzecią jest wpływ, jaki ona ma na urzędników państwowych;
- strona trzecia utrzymuje, że może zabezpieczyć kontrakt przez znajomości z odpowiednimi osobami;
- strona trzecia nie ma siedziby albo nie prowadzi odpowiednio szerokiej działalności w kraju, w którym zlokalizowany jest klient albo projekt;
- strona trzecia jest spółką fasadową albo ma inną nieprzejrzystą strukturę korporacyjną;
- potrzeba zaangażowania strony trzeciej pojawia się tuż przed przyznaniem kontraktu albo po jego przyznaniu;
- strona trzecia żąda nieujawniania swojej tożsamości lub nieujawniania tożsamości swoich właścicieli, kierownictwa albo pracowników;
- prowizja albo wynagrodzenie strony trzeciej wydaje się nieproporcjonalne w stosunku do usług, jakie ma ona świadczyć;
- strona trzecia żąda wypłaty prowizji albo jej znacznej części przed przyznaniem kontraktu albo bezpośrednio po jego przyznaniu;
- strona trzecia żąda zwiększenia ustalonej wysokości prowizji w celu „zajęcia się” określonymi osobami albo obejścia biurokracji;
- strona trzecia żąda wprowadzenia do umowy niestandardowych warunków albo zastosowania metod płatności, które mogą być źródłem problemów prawnych (płatności gotówkowe, zaliczki, płatności w walucie innego kraju, płatności na poczet innych osób albo organizacji, płatności na konto, które nie należy do osób albo organizacji, z którymi podpisano umowę, płatności do kraju, w którym nie znajduje się oficjalna siedziba organizacji, z którymi podpisano umowę, lub do innego kraju, niż ten gdzie wykonywane są dane usługi).

Mniej istotne z perspektywy korupcji, ale ważne z punkty widzenia ryzyka defraudacji, są „**czerwone flagi**” w **obszarze systemu**. Wśród nich należy zwracać uwagę na następujące zjawiska:

- logowanie się do systemu przez użycie loginu i hasła pracownika przebywającego na urlopie;
- wyższa niż zwykle liczba nieudanych prób logowania;
- próby logowania się z miejsc poza zwykłym obszarem pracy;
- logowania o nietypowych porach dnia;
- nietypowy ruch w sieci;
- wyłączenia funkcji nadzoru lub audytu.

Ostatnią grupą zagrożeń odnoszących się do funkcjonowania organizacji są **„czerwone flagi” w obszarze korporacji**, wśród których wyróżnić można m.in.:

- umieszczenie na czarnej liście audytorów czy analityków finansowych za przedstawienie niekorzystnych raportów;
- wątpliwości zgłoszone przez ustawowe organy nadzoru, instytucje publiczne;
- spadek oceny zdolności kredytowej firmy;
- ostrzeżenia dotyczące wypłacalności.

Rola przełożonego w przeciwdziałaniu korupcji

Przywoływane w tym rozdziale badania wskazują na istotną rolę przełożonego w procesie zapobiegania zjawiskom korupcyjnym i niwelowania możliwości wystąpienia innych negatywnych zachowań w obrębie organizacji (np. ryzyka defraudacji). To właśnie w dużej mierze lider (a takim naturalnym liderem powinien być przełożony) determinuje normy funkcjonujące w danej grupie. Z tego względu z jednej strony jego zachowania muszą być zgodne z pożądanym wzorem norm, z drugiej zaś – powinien doskonale znać wszystkich podwładnych, aby zauważać zmiany w ich postawach i zachowaniach. Pozwala to na zbudowanie kultury organizacyjnej opartej na moralności.

Korupcję, jak wielu zauważa, można traktować jako pojęcie abstrakcyjne, ale z pewnością jej namacalnymi przykładami są określone zachowania jednostek i grup. Jak pisze Agnieszka TURSKA-KAWA (2017: 110): „Podmiotem korupcji jest człowiek i to właśnie jego świadomość, wiedza, silna postawa psychologiczna, wewnętrzne kanony uczciwości i rzetelności powinny być punktem wyjścia dla działań antykorupcyjnych. Tym samym obszary prewencji nie powinny być zawężane jedynie do zwalczania konsekwencji czy karania osób uczestniczących w takich procederach, ale zdecydowanie szerzej. Powinny być głęboko zakorzenione w systemie edukacyjnym, społecznym kontekście funkcjonowania człowieka, jak również w jego zasobach psychologicznych”.

Trudno zaprzeczyć, że prewencja korupcji wymaga podjęcia działań edukacyjnych, które od najmłodszych lat będą kształtować wzorce postępowania. Co jednak z tymi, którzy w latach szkolnych takiej edukacji nie otrzymali, a czasem dodatkowo wychowywali się w realiach socjalizmu, ponieważ „prześlągniętych kulturą korupcji”? W tym wypadku najskuteczniejsze wy-

daje się właśnie edukowanie liderów, którzy zapewnią rozprzestrzenienie się pożądanych wzorców w całej organizacji. Niestety, niewielu ludzi myśli w ten sposób. Z doświadczeń osób prowadzących szkolenia antykorupcyjne, z którymi zdarzało nam się rozmawiać, rysuje się dość ponury obraz. Jak zwykle wyglądają tego typu szkolenia? Wysyła się na nie grupy pracowników o znikomym narażeniu na ryzyko korupcyjne. Sami spotykaliśmy się z sytuacjami, kiedy na szkoleniach tego typu byli referenci najniższego szczebla, a nawet portierzy, podczas gdy nie uczestniczyli w nich dyrektorzy czy menedżerowie wyższego szczebla. Co istotne, zwykle taka sytuacja dotyczyła instytucji publicznych.

Stojąc jednak jasno na stanowisku, że edukacja antykorupcyjna nie powinna być traktowana po macoszemu, lecz kierowana przede wszystkim do liderów, na koniec tego rozdziału proponujemy kilkupunktowy katalog „dobrych praktyk” skierowany właśnie do przełożonych. Większość tych rad jest tożsama z wytycznymi polskich instytucji antykorupcyjnych. Mamy nadzieję, że przysłużą się one refleksji nad rolą kierownictwa organizacji (szczególnie instytucji publicznych) w strategiach antykorupcyjnych oraz zachęcą innych badaczy do dodawania własnych propozycji rozszerzających poniższy katalog. Same dobre praktyki formułujemy w stronie czynnej, aby ułatwić ich implementację w organizacji.

DOBRE PRAKTYKI DLA PRZEŁOŻONYCH

- 1. *Kierując pracą podległych urzędników, powinienes stanowić dla nich przykład.***
- 2. *Regularnie rozmawiaj ze swoimi podwładnymi o zagrożeniach, z którymi się spotykają lub mogą się spotykać przy realizacji obowiązków i zadań służbowych.***

Rozmowa pomaga zidentyfikować obszary szczególnie narażone na korupcję. Zalecenia dla przełożonych:

- zwracaj szczególną uwagę na decyzje podejmowane przez jednego podwładnego (pojedynczy pracownik jest bardziej narażony na korupcję);*
- stosuj środki zaradcze, np. zwolnienie pracownika z zadań, które według twojej wiedzy mogą prowadzić do konfliktu między interesem pracownika, wynikającym z jego działalności pozazawodowej lub interesem jego najbliższych a jego obowiązkami zawodowymi;*

- zwróć uwagę na osobiste słabości (np. uzależnienia, zamiłowanie do drogich, trudnych do sfinansowania hobby lub nadmierne zadłużenie twoich pracowników) – pracownicy o niestabilnej sytuacji finansowej nie powinni być zatrudniani w dziale zakupów, zamówień publicznych lub na stanowiskach, na których byłiby szczególnie wyeksponowani na nieuczciwy wpływ osób trzecich.

3. Obserwuj zachowania swoich podwładnych.

W odniesieniu do pracownika zwróć uwagę na:

- sytuację finansową: nieuzasadniony wysoki standard życia lub problemy finansowe;
- podejmowanie innej działalności zarobkowej bez wymaganego zezwolenia lub poinformowania przełożonych;
- nietypowe zachowanie (np. wynikające z faktu, że pracownik jest szantażowany lub ma nieczyste sumienie), coraz większe zamknięcie w sobie;
- nagłą zmianę zachowania wobec kolegów i przełożonych;
- obniżenie lub brak identyfikacji z pracodawcą lub wykonywanymi zadaniami;
- uzależnienia: alkohol, środki odurzające, hazard;
- chęć imponowania, chwalenie się kontaktami służbowymi i prywatnymi;
- kontakty prywatne (np. zaproszenia, działalność pozazawodowa, umowy doradcze lub rzeczoznawcze, udziały kapitałowe);
- przyjmowanie korzyści od osób trzecich;
- niestosowanie się do obowiązujących przepisów prawnych, przyzwolenie na uchybienia, szczególnie na zachowania sprzeczne z prawem lub budzące wątpliwości;
- dopuszczanie się „drobnych nieprawidłowości”;
- różnice między rzeczywistym przebiegiem procedury a późniejszym jej udokumentowaniem;
- niespójną ocenę sytuacji i decyzję przy takim samym stanie faktycznym, lecz przy różnych wnioskodawcach;
- nadużywanie kompetencji decyzyjnych;
- celowe unikanie kontroli;
- zabieganie o realizację konkretnych zadań;
- nieinformowanie o wszystkich podejmowanych działaniach;
- niechęć do uzasadniania swoich decyzji;

- *stronniczość w wypadku niektórych wnioskodawców lub oferentów;*
- *bagatelizowanie zasady oszczędności czy racjonalności wydatków ze środków publicznych;*
- *próby wywierania wpływu na decyzje w wypadku zadań, które nie należą do zakresu odpowiedzialności danego pracownika, a mają znaczenie dla interesów osób trzecich;*
- *nieuzasadnioną niechęć pracownika do zmiany zakresu zadań lub przeniesienia, szczególnie gdy wiążą się z awansem lub podwyżką płacy albo przynajmniej z taką perspektywą.*

4. Zapobiegaj niepożądanym zachowaniom i stosuj nadzór służbowy.
Zalecenia dla przełożonych:

- *nie działaj rutynowo;*
- *nie bagatelizuj informacji dotyczących nietypowych zachowań podwładnych, w tym także długoletnich, zaufanych pracowników;*
- *informuj pracowników o zagrożeniach korupcyjnych;*
- *żądaj informacji od pracowników o stanie realizowanych zadań;*
- *wprowadź dodatkowe obowiązki związane ze sprawozdawczością wykonywanych zadań;*
- *realizuj zasadę wielu par oczu;*
- *o ile to możliwe, zmieniaj skład zespołów czy grup roboczych;*
- *wzmocnij nadzór służbowy i merytoryczny;*
- *korzystaj z kontroli wewnętrznej.*

Co zrobić, gdy zauważamy „czerwone flagi”?

Czynności niezbędne w wypadku sygnałów korupcji:

- *odebranie pracownikowi niektórych bieżących lub zakończonych spraw;*
- *zakaz dostępu do akt;*
- *zabezpieczenie miejsca pracy, notatek dotyczących spraw służbowych lub narzędzi pracy.*

Zakres koniecznych środków zapobiegawczych można ocenić tylko na podstawie okoliczności konkretnego przypadku.

**Pamiętaj: żaden sygnał korupcji nie jest jeszcze dowodem na nią!!!
Na pewno wyeliminowanie przyczyn niepożądanych zachowań poprawi efektywność pracowników i wzmocni ich motywację do wykonywania obowiązków.**

Bibliografia

- ADORNO T.W., FRENKEL-BRUNSWIK E., LEVINSON D.J., STANFORD N.R. (1950). *The Authoritarian Personality*. New York: Harper & Brothers.
- AGBO A.A., IWUNDU E.I. (2016). *Corruption as a Propensity: Personality and Motivational Determinants Among Nigerians*. „The Journal of Psychology”, 150(4), 502–526.
- ALEXANDER A.C., BÅGENHOLM A., CHARRON N. (2020). *Are women more likely to throw the rascals out? The mobilizing effect of social service spending on female voters*. „Public Choice”, 184, 235–261.
- ALTEMAYER B. (1998). *The other ‘authoritarian personality’*. „Advances in Experimental Social Psychology”, 30, 47–92.
- ANDVIG J.Ch., FJELDSTAD O.-H., WELTZIEN Å., AMUNDSEN I., SISSENER T.K., SØREIDE T. (2001). *Corruption. A review of contemporary research*. Report R 2001: 7. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- ANDVIG J.Ch., MOENE K.O. (1990). *How corruption may corrupt*. „Journal of Economic Behavior & Organization”, 13(1), 63–76.
- ARIELY D. (2017). *Szczerza prawa o nieuczciwości. Jak okłamujemy wszystkich, a zwłaszcza samych siebie*. Sopot: Smak Słowa.
- ARMANTIER O., BOLY U. (2011). *A Controlled Field Experiment on Corruption*. „European Economic Review”, 55(8), 1072–1082.
- BANDURA A. (2007). *Teoria społecznego uczenia się*. Warszawa: PWN.
- BANERJEE R., BAUL T., ROSENBLAT T. (2015). *On self-selection of the corrupt into the public sector*. „Economics Letters”, 127, 43–46.
- BARFORT S., HARMON N., HJORTH F., OLSEN A.L. (2015). *Dishonesty and selection into public service in Denmark: Who runs the world's least corrupt public sector?* <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2664983>.
- BARNES T.D., BEAULIEU E. (2014). *Gender Stereotypes and Corruption: How Candidates Affect Perceptions of Election Fraud*. „Politics & Gender”, 10(3), 365–391.
- BARNES T.D., BEAULIEU E. (2019). *Women Politicians, Institutions, and Perceptions of Corruption*. „Comparative Political Studies”, 52(1), 134–167.
- BATEMAN T.S., CRANT J.M. (1993). *The proactive component of organizational behavior: A measure and correlates*. „Journal of Organizational Behavior”, 14(2), 103–118.
- BAUHR M., CHARRON N., WÄNGNERUD L. (2019). *Exclusion or interests? Why females in elected office reduce petty and grand corruption*. „European Journal of Political Research”, 58(3), 1043–1065.
- BECKER G. (1974). *Crime and punishment: an economic approach. Essays in the economics of crime and punishment*. New York: National Bureau of Economic Research distributed by Columbia University Press.

- BENDAHAN S., ZEHNDER C., PRALONG F., ANTONAKIS J. (2015). *Leader corruption depends on power and testosterone*. „Leadership Quarterly”, 26(2), 101–122.
- BLICKLE G., SCHLEGEL A., FASSBENDER P., KLEIN U. (2006). *Some Personality Correlates of Business White-Collar Crime*. „Applied Psychology”, 55(2), 220–223.
- BOLTON G.E., KATOK E. (1995). *An experimental test for gender differences in beneficent behavior*. „Economics Letters”, 48(3–4), 287–292.
- BOOTH A.L., NOLEN P. (2012). *Gender Differences in Risk Behavior: Does Nurture Matter?* „The Economic Journal”, 122(558), F56–F78.
- BUDAK J. (2007). *Corruption in Croatia: Perceptions Rise, Problems Remain*. „Croatian Economic Survey”, 9, 35–68.
- BYRNES J.P., MILLER D.C., SCHAFER W.D. (1999). *Gender differences in risk taking: A meta-analysis*. „Psychological Bulletin”, 125(3), 367–383.
- CAMPBELL M.A., DOUCETTE N.L., FRENCH S. (2009). *Validity and stability of the youth psychopathic traits inventory in a nonforensic sample of young adults*. „Journal of Personality Assessment”, 91(6), 584–592.
- CARNEY D.R., YAP A.J., LUCAS B.J., MEHTA P.H., MCGEE J.A., WILMUTH C. (2013). *Power Buffers Stress – For Better and For Worse*. Working paper (University of California, Berkeley, CA).
- CHABROL H., VAN LEEUWEN N., RODGERS R., SÉJOURNÉ N. (2009). *Contributions of psychopathic, narcissistic, Machiavellian, and sadistic personality traits to juvenile delinquency*. „Personality and Individual Differences”, 47(7), 734–739.
- CHARNESS G., GNEEZY U. (2012). *Strong Evidence for Gender Differences in Risk Taking*. „Journal of Economic Behavior & Organization”, 83(1), 50–58.
- CHAUDHURI A. (2012). *Gender and Corruption: A Survey of the Experimental Evidence*. „Research in Experimental Economics”, 15(1), 13–49.
- CHEN S. (2010). *Relations of Machiavellianism with emotional blackmail orientation of salespeople*. „Procedia Social and Behavioral Sciences”, 5, 294–298.
- CIALDINI R.B., RENO R.R., KALLGREN C.A. (1991). *A focus theory of normative conduct: A theoretical refinement and re-evaluation*. „Advances in Experimental Social Psychology”, 24, 201–234.
- COSTA P.T., MCCRAE R.R. (1992). *Revised NEO Personality Inventory (NEO-PI-R) and NEO Five-Factor Inventory (NEO-FFI) professional manual*. Odessa, FL: Psychological Assessment Resources.
- COURSEY D.H., PANDEY S.K. (2007). *Public service motivation measurement testing an abridged version of Perry's proposed scale*. „Administration & Society”, 39, 547–568.
- CROSON R., GNEEZY U. (2009). *Gender differences in preferences*. „Journal of Economic Literature”, 47, 448–474.
- CZEPIL B. (2010). *Czy korupcja może korumpować?* <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/czy-wiesz-ze/6840,Czy-korupcja-moze-korumpowac.html> (dostęp: 20.03.2021).

- DARLEY J. (2005). *The Cognitive and Social Psychology of the Contagious Organizational Corruption*. „Brooklyn Law Review”, 70(4), 1177–1194.
- DESPANDÉ R., PARASURAMAN A. (1986). *Linking Corporate Culture to Strategic Planning*. „Business Horizons”, 29(3), 28–37.
- DJERIOUAT H., TRÉMOLIÈRE B. (2014). *The Dark Triad of personality and utilitarian moral judgment: The mediating role of Honesty/Humility and Harm/Care*. „Personality and Individual Differences”, 67, 11–16.
- DOLAN K. (2005). *Do women candidates play to gender stereotypes? Do men candidates play to women? Candidate sex and issues priorities on campaign websites*. „Political Research Quarterly”, 58, 31–44.
- DOLAN K., LYNCH T. (2016). *The Impact of Gender Stereotypes on Voting for Women Candidates by Level and Type of Office*. „Politics & Gender”, 12, 573–595.
- DOLLAR D., FISMAN R., GATTI R. (2001). *Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government*. „Journal of Economic Behavior & Organization”, 46, 423–429.
- DONG B., DULLECK U., TORGLER B. (2012). *Conditional corruption*. „Journal of Economic Psychology”, 33(3), 609–627.
- DUPUY K., NESET S. (2018). *The cognitive psychology of corruption. Micro-level explanations for unethical behaviour*. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute.
- EAGLY A.H., WOOD W., DIEKMANN A.B. (2000). *Social role theory of sex differences and similarities: A current appraisal*. W: T. ECKES, H.M. TRAUTNER (red.). *The developmental social psychology of gender*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- EGGERS A.C., VIVYAN N., WAGNER M. (2018). *Corruption, Accountability, and Gender: Do Female Politicians Face Higher Standards in Public Life?* „The Journal of Politics”, 80(1), 321–326.
- EGAN V., HUGHES N., PALMER E.J. (2015). *Moral disengagement, the dark triad, and unethical consumer attitudes*. „Personality and Individual Differences”, 76, 123–128.
- ESAREY J., CHIRILLO G. (2013). *“Fairer Sex” or Purity Myth? Corruption, Gender, and Institutional Context*. „Politics & Gender”, 9, 361–389.
- ESAREY J., SCHWINDT-BAYER L.A. (2018). *Women’s Representation, Accountability and Corruption in Democracies*. „British Journal of Political Science”. DOI: 10.1017/S0007123416000478
- ESWARAN M., KOTWAL A. (2004). *A Theory of Gender Differences in Parental Altruism*. „The Canadian Journal of Economics”, 37(4), 918–950.
- FAGBENRO D.A., KENKU A.A., OLASUPO M.O. (2019). *Personality Traits and Attitude toward Corruption among Government Workers*. „Psychology and Behavioral Science International Journal”, 11(1): 006.

- FATH S., KAY A. (2018). „*If hierarchical, then corrupt*”: Exploring people's tendency to associate hierarchy with corruption in organizations. „Organizational Behavior and Human Decision Processes”, 149, 145–164.
- GILBERT S.J. (1981). *Another look at the Milgram obedience studies: The role of graduated series of shocks*. „Personality and Social Psychology Bulletin”, 7, 690–695.
- GILLIGAN C. (1982). *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- GOETZ A.M. (2007). *Political Cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force?* „Development and Change”, 38(1), 87–105.
- GOLDSTEIN N.J., CIALDINI R.B., GRISKEVICIUS V. (2008). *A room with a viewpoint: Using social norms to motivate environmental conservation in hotels*. „Journal of Consumer Research”, 35, 472–482.
- GOLDSTEIN N.J., MORTENSEN Ch.R. (2014). *Normy społeczne. Co robić, a czego unikać?* W: D.T. KENRICK, N.J. GOLDSTEIN, S.L. BRAVER (red.). *Sześć poziomów wpływu społecznego. Nauka, praktyka i psychologia Roberta Cialdiniego*. Gliwice: Helion.
- GOTTFREDSON M.R., HIRSCHI T. (1990). *A general theory of crime*. Stanford: Stanford University Press.
- GOULDNER A.W. (1960). *The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement*. „American Sociological Review”, 25, 161–178.
- GRANT A.M., & BERRY J.W. (2011). *The necessity of others is the mother of invention: Intrinsic and prosocial motivations, perspective taking, and creativity*. „Academy of Management Journal”, 54, 73–96.
- FAST N.J., SIVANATHAN N., MAYER N.D., GALINSKY A.D. (2012). *Power and overconfident decision-making*. „Organizational Behavior and Human Decision Processes”, 117(2), 249–260.
- FESTINGER L. (1957). *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford: Stanford University Press.
- FIŠAR M., KUBAK M., ŠPALEK J., TREMEWAN J. (2016). *Gender differences in beliefs and actions in a framed corruption experiment*. „Journal of Behavioral and Experimental Economics”, 63(C), 69–82.
- HAYES D., LAWLESS J.L. (2015). *A Non-Gendered Lens? Media, Voters, and Female Candidates in Contemporary Congressional Elections*. „Perspectives on Politics”, 13(1), 95–118.
- HECHANOVA R., MELGAR I., FALGUERA P., VILLAYERDE M. (2014). *Organisational culture and workplace corruption in government hospitals*. „Journal of Pacific Rim Psychology”, 8(2), 62–70.
- IYER N., SAMOCIUK M. (2006). *Fraud and Corruption: Prevention and Detection*. Aldershot: Gower.
- JONASON P.K., SLOMSKI S., PARTYKA J. (2012). *The Dark Triad at work: How toxic employees get their way*. „Personality and Individual Differences”, 52(3), 449–453.

- JULIÁN M., BONAVIA T. (2020). *Psychological variables related to corruption: a systematic review*. „Anales de psicología/Annals of psychology”, 36(2), 330–339.
- KARIM S. (2011). *Madame Officer*. „Americas Quarterly”, 9, 08.
- KIM S. (2009). *Testing the structure of public service motivation in Korea: A research note*. „Journal of Public Administration Research and Theory”, 19, 839–851.
- KIPNIS D. (1976). *The Powerholders*. Chicago: The University of Chicago Press.
- KÖBIS N. (2018). *The Social Psychology of Corruption*. Dissertatiereeks (Kurt Lewin Instituut).
- KÖBIS N., IRAGORRI-CARTER D., STARKE C. (2018). *A Social Psychological View on the Social Norms of Corruption*. W: I. KUBBE A. ENGELBERT (red.). *Corruption and Norms: Why Informal Rules Matter*. Cham: Palgrave Macmillan.
- KÖBIS N., TROOST M., BRANDT C., SORAPERRA I. (2019). *Social norms of corruption in the field: Social nudges on posters can help to reduce bribery*. „Behavioural Public Policy”, 10.1017/bpp.2019.37.
- LAMBSDORFF J.G., FRANK B. (2011). *Corrupt reciprocity – Experimental evidence on a men's game*. „International Review of Law and Economics”, 31(2), 116–125.
- LAMMERS J., STAPEL D. (2009). *How Power Influences Moral Thinking*. „Journal of Personality and Social Psychology”, 97(2), 279–289.
- MENOCAL A.R. (2015). *Why corruption matters: understanding causes, effects, and how to address them*. London: DFID Evidence Paper.
- MESSICK D.M., BLOOM S., BOLDIZAR J.P., SAMUELSON C.D. (1985). *Why we are fairer than others*. „Journal of Experimental Social Psychology”, 21(5), 480–500.
- MICELI M.P., NEAR J.P., DWORKIN T.M. (2008). *Whistle-blowing in Organizations*. New York: Routledge.
- MICELI M.P., VAN SCOTTER J.R., NEAR J.P., REHG M.T. (2001). *Individual differences and whistle-blowing*. Paper presented at the 61st Annual Meeting of the Academy of Management, Best Paper Proceedings, Washington, D.C.
- MICHAILOVA J., MELNYKOVSKA I. (2009). *Gender, Corruption and Sustainable Growth in Transition Countries*. „Journal of Applied Economic Sciences”, 4(3), 387–407.
- MOCAN N. (2008). *What Determines Corruption? International Evidence from Microdata*. „Economic Inquiry, Western Economic Association International”, 46(4), 493–510.
- MURDOCK T.B., ANDERMAN E.M. (2006). *Motivational perspectives on student cheating: Toward an integrated model of academic dishonesty*. „Educational Psychologist”, 41, 129–145.
- NELSON J.A. (2015). *Are women really more risk-averse than men? A re-analysis of the literature using expanded methods*. „Journal of Economic Surveys”, 29(3), 566–585.
- NELSON M.A., GOEL R.K. (2021). *Does Gender Equality Translate into Economic Equality? Evidence from About 150 Nations*. „CESifo Working Paper”, No. 8949.

- NEWSTEAD S.E., FRANKLYN-STOKES A., ARMSTEAD P. (1996). *Individual differences in student cheating*. „Journal of Educational Psychology”, 88, 229.
- PATERNOSTER R., SIMPSON S. (1996). *Sanction threats and appeals to morality: Testing a rational choice model of corporate crime*. „Law & Society Review”, 30(3), 549–584.
- PERSSON A., ROTHSTEIN B., TEORELL J. (2012). *Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem*. „Governance”, 26(3), 449–471.
- PILCH I. (2011). *Makiawelizm jako osobowościowy predyktor zachowań wyborczych*. „Political Preferences”, 2, 145–163.
- PRATTO F., SIDANIUS J., STALLWORTH L.M., MALLE B.F. (1994). *Social dominance orientation: A personality variable predicting social and political attitudes*. „Journal of Personality and Social Psychology”, 67(4), 741–763.
- REISS S. (2012). *Intrinsic and extrinsic of motivation*. „Teaching of Psychology”, 39(2), 152–156.
- RIVAS M.F. (2013). *An experiment on Corruption and Gender*. „Bulletin of Economic Research”, 65(1), 10–42.
- ROTHSTEIN B. (2000). *Trust, Social Dilemmas and Collective Memories*. „Journal of Theoretical Politics”, 12(4), 477–501.
- ROTONDI V., STANCA L. (2015). *The effect of particularism on corruption: Theory and empirical evidence*. „Journal of Economic Psychology”, 51(C), 219–235.
- RYAN R., DECI E. (2000). *Intrinsic and extrinsic motivations: classic definitions and new directions*. „Contemporary Educational Psychology”, 25(1), 54–67.
- SAPIENZA P., ZINGALES L., MAESTRIPIERI D. (2009). *Gender differences in financial risk aversion and career choices are affected by testosterone*. „PNAS”, 106(36), 15268–15273.
- SCHULZE G.G., FRANK B. (2003). *Deterrence versus intrinsic motivation: Experimental evidence on the determinants of corruptibility*. „Economics of Governance”, 4, 143–160.
- SKARŻYŃSKA K. (2016). *Prezydent na trudne czasy: analiza psychologiczno-społeczna*. „Studia politologiczne”, 42, 124–140.
- STEPHENSON M.C. (2020). *Corruption as a Self-Reinforcing Trap: Implications for Reform Strategy*. „The World Bank Research Observer”, 35(2), 192–226.
- SUTHERLAND E.H. (2010). *White-collar criminality*. „Philosophical Alternatives Journal”, 5, 1–12.
- SWAMY A., KNACK S., LEE Y., AZFAR O. (2001). *Gender and corruption*. „Journal of Development Economics”, 64(1), 25–55.
- TAN X., LIU L., ZHENG W., HUANG Z., (2016). *Effects of social dominance orientation and right-wing authoritarianism on corrupt intention: The role of moral outrage*. „International Journal of Psychology”, 51(3), 213–219.
- TAVRIS C., ARONSON E. (2007). *Błądzą wszyscy (ale nie ja). Dlaczego usprawiedliwiamy głupie poglądy, złe decyzje i szkodliwe działania*. Sopot: Smak Słowa.

- TERRY D.J., HOGG M.A. (1996). *Group norms and the attitude-behavior relationship: A role for group identification*. „Personality and Social Psychology Bulletin”, 22, 776–793.
- TERRY D.J., HOGG M.A., WHITE K.M. (1999). *The theory of planned behaviour: Self-identity, social identity and group norms*. „British Journal of Social Psychology”, 38, 225–244.
- TURSKA-KAWA A. (2017). *Przeciwdziałanie korupcji – ujęcie wielopłaszczyznowe*. „Political Preferences”, 17, 109–118.
- TYSZKA T., ZALEŚKIEWICZ T. (2001). *Racjonalność decyzji: pewność i ryzyko*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- USLANER E.M., BROWN M. (2005). *Inequality, Trust, and Civic Engagement*. „American Politics Research”, 33(6), 868–894.
- WANG F., SUN X. (2016). *Absolute Power Leads to Absolute Corruption? Impact of Power on Corruption Depending on the Concepts of Power One Holds*. „European Journal of Social Psychology”, 46, 77–89.
- WILLIAMS K.M., NATHANSON C., PAULHUS D.L. (2010). *Identifying and Profiling Scholastic Cheaters: Their Personality, Cognitive Ability, and Motivation*. „Journal of Experimental Psychology: Applied”, 16(3), 293–307.
- WOJCISZKE B. (2011). *Psychologia społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- WOSIŃSKA W. (2004). *Psychologia życia społecznego*. Gdańsk: GWP.
- WYPLER W. (2013). *Samousprawiedliwianie zachowania a rozluźnianie standardów moralnych*. W: J. LIPIŃSKA-LOKŚ, G. MIŁKOWSKA, A. NAPADŁO-KUCZERA (red.). *Zewnętrzne i wewnętrzne aspekty bezpieczeństwa indywidualnego i zbiorowego*. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza UZ.
- YAP A.J. (2013). *How Power and Powerlessness Corrupt*. New York: Columbia University.
- ZALPA G., TAPIA E., REYES J. (2014). „*El que a buen árbol se arrima...*” intercambio de favores y corrupción. „Cultura y representaciones sociales”, 9(17), 149–176.
- ZHAO H., ZHANG H., XU Y. (2016). *Does the Dark Triad of Personality Predict Corrupt Intention? The Mediating Role of Belief in Good Luck*. „Frontiers in Psychology”, 7, 608.
- ZIMBARDO P.G., GERRIG R.J. (2021). *Psychologia i życie*. Warszawa: PWN.
- ZIMBARDO P.G., JOHNSON R.L., MCCANN V. (2019). *Psychologia – kluczowe koncepcje: Psychologia osobowości*. Warszawa: PWN.
- ŻAKOWSKI J. (2009). *Kto nami rządzi i dlaczego oni*. Rozmowa z prof. Krystyną Skarżyńską. „Ja. My. Oni. Poradnik Psychologiczny Polityki”, 3, 14–18.
- ŽEMOJTEL-PIOTROWSKA M., MARGANSKI A., BARAN T., PIOTROWSKI J. (2017). *Corruption and Sexual Scandal: The Importance of Politician Gender*. „Anales de Psicología”, 33, 133–141.

Rozdział 3.

Przeciwdziałanie korupcji w Polsce

Przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym, jak już wspomniano w rozdziale pierwszym, wymaga ustanowienia mechanizmów gwarantujących zwalczenie monopolu związanego z podejmowaniem decyzji (m.in. decentralizacja procesu decyzyjnego, rotowanie składem gremiów decyzyjnych, ograniczenie liczby decyzji podejmowanych indywidualnie), zminimalizowanie uznaniowości decyzji (tworzenie jasnych i prostych przepisów prawa ograniczających decydentom możliwość ich swobodnej interpretacji) oraz ustalenie szerokiego zakresu odpowiedzialności (karnej, dyscyplinarnej, politycznej) za podejmowane decyzje. Prowadzi to do logicznego wniosku, że skuteczne przeciwdziałanie korupcji wymaga rozwiązań systemowych tworzących trwałą politykę antykorupcyjną i stabilne, wyposażone w odpowiednie kompetencje organy ścigania, a nie powinno ograniczać się do działań *ad hoc* w reakcji na bieżące wydarzenia.

W ramach systemowego przeciwdziałania korupcji wprowadza się zwykle rządowe strategie antykorupcyjne, które – jak zauważają badacze z Transparency International – powinny być dostosowane do specyfiki konkretnego państwa. Takie strategie mogą mieć właściwie dwójaki charakter *ex ante* (prewencyjny) i *ex post* (punitwny) (CZUBEK i in. 2010: 9). Nie oznacza to oczywiście, że nie powstają próby nakreślenia uniwersalnych czynników, które powinna zawierać każda strategia antykorupcyjna. Przykładowo w odniesieniu do państw przechodzących proces tranzycji Bank Światowy rekomenduje wprowadzenie mechanizmów wzmacniających odpowiedzialność polityczną, ustawiających ograniczenia instytucjonalne dla zjawisk korupcyjnych, umożliwiających funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego, zwiększających konkurencję gospodarczą oraz usprawniających zarządzanie sektorem publicznym (World Bank 2000).

Zapewnienie odpowiedzialności politycznej zależy przede wszystkim od zdolności instytucji państwowych do monitorowania działań, decyzji i prywatnych interesów urzędników publicznych oraz skuteczności i nieuchronności sankcji za łamanie przez tych urzędników przepisów prawa (ZHANG, LAVENA 2015: XXII). Rozliczalności i odpowiedzialności politycznej sprzyja wzmacnianie pluralizmu politycznego oraz rywalizacyjności wyborów.

Ograniczenia instytucjonalne odnoszą się do funkcjonowania niezależnego i skutecznego wymiaru sprawiedliwości (zarówno organów ścigania, jak i sądownictwa). W odniesieniu do tej sfery Bank Światowy zwraca uwagę na ustalenie i monitorowanie standardów działania wymiaru sprawiedliwości, także tych odnoszących się do sfery etycznej (m.in. przejrzyste relacje między sędziami i stronami procesowymi, transparentny model przydziału spraw, publikowanie akt procesowych i orzeczeń sądowych).

W ramach strategii antykorupcyjnych (szczególnie w państwach przechodzących transformację systemową) konieczne są działania zwiększające konkurencyjność (np. likwidacja barier administracyjnych, wprowadzenie przejrzystych przepisów odnoszących się do prowadzenia działalności gospodarczej) oraz ograniczające biurokratyczną kontrolę nad gospodarką. Pozwoli to na mniejszą zależność działalności biznesowej od decyzji urzędników, a tym samym zmniejszy ryzyko korupcji na linii urzędnik – obywatel.

Ważny element strategii antykorupcyjnych stanowi również umiejętne zarządzanie sektorem publicznym. Zdaniem ekspertów Banku Światowego, w ograniczeniu korupcji powinno pomóc propagowanie merytokracji w administracji publicznej (główne kryterium obsadzania stanowisk w sektorze publicznym powinno wiązać się z wykształceniem i kompetencjami, a nie być determinowane „kluczem rodzinnym bądź partyjnym”), oferowanie odpowiedniej płacy w administracji publicznej, tworzenie przejrzystych struktur zarządzania oraz zwiększanie rozliczalności i przejrzystości, szczególnie w zakresie świadczenia usług publicznych (World Bank 2000).

Istotną (jeśli nie najistotniejszą) rolę w strategiach antykorupcyjnych powinni również odgrywać sami obywatele oraz grupy obywatelskie, organizacje pozarządowe, związki zawodowe, stowarzyszenia biznesowe, think tanki czy organizacje religijne. Ich włączenie w działania antykorupcyjne jest o tyle istotne, że to właśnie zwykli obywatele mają w odniesieniu do korupcji doświadczenia z „pierwszej ręki” (MYINT 2000). Dodatkowo uwiarygadnia to rządowe strategie antykorupcyjne. Zaangażowanie do działań antykorupcyjnych obywateli i organizacji pozarządowych buduje bowiem przekonanie, że wysiłki podejmowane przez organy państwa w celu zwalczania korupcji

przynoszą realne rezultaty, a nie są jedynie pobożnymi życzeniami spisany-
mi w formie papierowego dokumentu. Tym samym w ograniczeniu korup-
cji pomaga wspieranie budowania społeczeństwa obywatelskiego.

W ramach strategii antykorupcyjnych w różnych systemach kładzie się
większy nacisk na daną grupę działań. Wśród nich można wyróżnić działania:
zmniejszające oczekiwany zysk z wejścia w transakcję korupcyjną, zmniej-
szające liczbę transakcji korupcyjnych, zwiększające prawdopodobieństwo
skazania za korupcję, zaostrzające wymiar kary w wypadku złapania na ko-
rupcji, podkreślające niemoralność korupcji oraz zwiększające koszty zawie-
rania transakcji korupcyjnych. Do działań powodujących zmniejszenie liczb-
y transakcji korupcyjnych oraz oczekiwany zysk z takich transakcji należą
wszystkie te inicjatywy, które wiążą się z deregulacją, ze wspieraniem konku-
rencji, zmniejszeniem rozmiaru sektora publicznego, z uproszczeniem przepi-
sów prawnych i ograniczeniem uznaniowości decyzji organów administracji
publicznej. W gronie działań zwiększających szanse skazania za przestępstwa
korupcyjne można wymienić m.in.: wspieranie wolnych mediów i budowę
społeczeństwa obywatelskiego; ochronę sygnalistów przed możliwością od-
wetu za zgłaszane nieprawidłowości; tworzenie agencji antykorupcyjnych;
usprawnienie aparatu ścigania; zwiększenie odpowiedzialności urzędników
i polityków (np. przez osobistą odpowiedzialność finansową za podejmowa-
ne decyzje); zapewnienie niezależności sądów. W odniesieniu do zaostrzania
kar za korupcję warto zwrócić uwagę na następujące możliwości: konfiskata
mienia, obowiązek składania oświadczeń majątkowych, określenie dotkliwych
sankcji w prawie karnym czy tworzenie komisji śledczych do spraw badania
korupcji. Działania dotyczące propagowania etyczności w administracji i biz-
nesie wiążą się z kolei z wszelkimi próbami budowy zaufania do państwa i wy-
korzeniania „kultury” korupcji przez organizowanie kampanii informacyj-
no-edukacyjnych, zatrudnianie doradców etycznych, organizowanie szkoleń
i promowanie etycznych standardów postępowania (GOCZEK 2007: 34–35).

Odnosząc się do powyższych rozważań, można ogółem wyróżnić pięć
typów polityki antykorupcyjnej, którą mogą przyjąć konkretne państwa: typ
karno-administracyjny, typ „jak najmniej rządu”, punkt widzenia ekonomii
politycznej, strategię wielokierunkową oraz typ uczciwości publicznej (OSI
2002: 28–31). Pierwszy z nich utożsamia korupcję ze zjawiskiem sprzedaj-
ności urzędniczej i ogranicza się do połączenia skutecznego prawa antyko-
rupcyjnego z efektywnymi mechanizmami kontrolnymi w administracji
publicznej. W drugim typie, jak sama nazwa wskazuje, postuluje się mak-
symalne ograniczenie roli państwa i minimalizację liczby przepisów, bo to

właśnie w nich zwolennicy tego nurtu dopatrują się źródeł korupcji. W podejściu charakterystycznym dla ekonomii politycznej zwraca się uwagę nie na ograniczenie kompetencji decyzyjnych państwa, lecz na wprowadzenie regulacji zapewniających „stabilność makroekonomiczną, urynkowienie, demokratyzację i inne inicjatywy zmieniające środowisko, w którym istnieje korupcja” (SCHMEMANN 1999). Tym samym w tym nurcie istotne jest nie samo ograniczanie sektora publicznego, lecz zapewnienie jego przejrzystości i ustalenie zakresu odpowiedzialności. Strategie wielokierunkowe wychodzą poza wąskie pojmowanie korupcji, odnosząc się do innych przejawów tego zjawiska (np. ustalają zakres dozwolonego prawnie lobbingu) i włączając w przeciwdziałanie korupcji podmioty pozarządowe. W wypadku stawiania na uczciwość publiczną działania ukierunkowane są na edukację i budowanie etyki urzędnika publicznego. Tym samym polityka antykorupcyjna nie skupia się na sankcjach i innych negatywnych bodźcach mających niwelować zachowania korupcyjne, lecz stosuje pozytywne zachęty do uczciwego zachowania (np. propagując jasne, oparte na etycznej postawie, ścieżki awansu w administracji publicznej czy włączając pracowników do tworzenia kodeksów etycznych).

Polskie strategie antykorupcyjne

Początki prac nad tworzeniem strategii antykorupcyjnych w Polsce ściśle wiążą się z procesem integracji europejskiej. Wśród kryteriów akcesyjnych nie znajdowały się wskaźniki bezpośrednio odnoszące się do poziomu korupcji. Można jednak mieć wątpliwości, czy państwo o wysokim poziomie korupcji może spełniać kryteria polityczne określone przez Radę Europejską w czerwcu 1993 roku na szczycie w Kopenhadze (stabilność instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka, poszanowanie i ochrona mniejszości). W 2002 roku w ramach Programu Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej jasno stwierdzono, że „skala korupcji w niektórych państwach kandydujących może postawić pod znakiem zapytania zarówno realizację *acquis communautaire*, jak i jakość instytucji demokratycznych. Korupcja podważa podstawowe wartości, wyznawane przez Unię. UE będzie zatem musiała w przyszłości zmierzyć się z nieuchronnym wyzwaniem i stworzyć skuteczne mechanizmy polityki antykorupcyjnej we wszystkich państwach rozszerzonej Unii” (OSI 2002). Zresztą Komisja Europejska zwracała uwagę na problemy z korupcją państw ubiegających się

o członkostwo w Unii Europejskiej już w 1997 roku w Agendzie 2000, zawierającej m.in. opinie dotyczące wniosków o członkostwo w Unii Europejskiej państw Europy Środkowej i Wschodniej. Wnioski te potwierdzono następnie w 1998 roku w raporcie Komisji Europejskiej na temat postępów czynionych przez kraje kandydujące, w którym podkreślano, że „choć wiele państw wprowadza obecnie nowe programy kontrolne i prewencyjne [...] w większości państw kandydujących daje się zauważyć pewien brak zdecydowania w zmaganiach z tą kwestią i brak chęci wyrwania korupcji z korzeniami” (Komisja UE 1998: 4).

Jeszcze bardziej negatywny obraz działań ukierunkowanych na walkę z korupcją wyłania się w kolejnych raportach Komisji Europejskiej. W październiku 1999 roku eksperci Komisji potwierdzili, że korupcja w państwach ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej „jest zjawiskiem nagminnym [...] pogłębiają ją niskie pensje w sektorze publicznym i powszechność biurokratycznych metod kontrolnych w gospodarce”, a władze tych państw „zwalczają korupcję bez przekonania, dlatego też programy antykorupcyjne, wprowadzone w większości państw, przynoszą ograniczone efekty” (Komisja UE 1999). Podobne wnioski zawarto w raporcie z listopada 2000 roku, w którym napisano m.in.: „Korupcja, nadużycia finansowe i przestępstwa gospodarcze są powszechne w większości krajów kandydujących, co prowadzi do braku zaufania u obywateli i dyskredytuje reformy. Podjęto realizację różnych programów antykorupcyjnych, które przyniosły pewien postęp; przystąpiono także do instytucji międzynarodowych zajmujących się tym przedmiotem. Jednak korupcja nadal budzi poważny niepokój” (Komisja UE 2000). We wnioskach podsumowujących z listopada 2001 roku Komisja Europejska określiła, że korupcja stanowi „poważny problem” lub „źródło poważnego niepokoju” w pięciu z dziesięciu ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej krajów z Europy Środkowej i Wschodniej (Bułgarii, Czechach, Polsce, Rumunii i Słowacji), nieprzemijającym problemem lub powodem do niepokoju w trzech krajach (na Litwie, Łotwie i Węgrzech), a pozytywną opinię w zakresie przeciwdziałania korupcji otrzymały jedynie Estonia i Słowenia (Komisja UE 2001). Ponadto w odniesieniu do Polski podkreślano m.in., że „nie wypracowano jeszcze jednolitej strategii działań antykorupcyjnych, co więcej, dobra wola rządu w tej dziedzinie budzi poważne wątpliwości”. Zwrócono również uwagę na luki w prawie, które jeszcze w połowie 2002 roku uniemożliwiały pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za korupcję w sektorze prywatnym oraz za korzyści niematerialne odniesione przez osoby trzecie (OSI 2002: 89–90).

Remedium na problemy wskazane przez Komisję Europejską miały być zmiany legislacyjne (m.in. nowelizacja Ustawy o zamówieniach publicznych) oraz wprowadzenie przez Radę Ministrów we wrześniu 2002 roku „Programu Zwalczania Korupcji – Strategii Antykorupcyjnej”. Został on opracowany przez międzyresortowy Zespół Antykorupcyjny pracujący pod przewodnictwem ministra spraw wewnętrznych i administracji. Głównymi celami pierwszej w Polsce strategii antykorupcyjnej były: skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych, do czego niezbędne było przede wszystkim stworzenie odpowiednich podstaw legislacyjnych, oraz usprawnienie pracy wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania w tej sferze; wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej (m.in. przejrzystości procedur, eliminowania nadmiernej uznaniowości urzędnika oraz skutecznego systemu kontroli); poprawa świadomości społecznej (w tym ograniczenie tolerancji dla korupcji przez wykazanie jej kosztów społecznych); upowszechnianie etycznych wzorców postępowania wśród pełniących funkcje publiczne. Strategia miała dostosować polskie rozwiązania prawne i instytucjonalne do wymogów europejskich (KORYŚ, TRUTKOWSKI 2014). W strategii określono również obszary szczególnie podatne na korupcję, wśród których wymieniono: zamówienia publiczne, służbę cywilną, procesy prywatyzacyjne i gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, administrację szczebla centralnego i samorządową, wymiar sprawiedliwości i organy zajmujące się walką z korupcją, usługi publiczne, ochronę zdrowia, finanse publiczne (Rada Ministrów 2002).

W ramach podjętych działań skupiono się przede wszystkim na zmianach legislacyjnych. W pierwszym etapie wdrażania strategii (trwającym do połowy 2004 roku) uchwalono, przyjęto i wydano 71 aktów prawnych, w tym: 23 ustawy, 13 nowelizacji ustaw, osiem zarządzeń, 20 rozporządzeń, siedem decyzji. Oprócz tego w zakrojonym zakresie (co zresztą znamienne dla polskiej polityki antykorupcyjnej) prowadzono działalność edukacyjno-szkoleniową, organizując 12 cyklicznych szkoleń, szkoląc nieco ponad 3 tysiące osób i wydając osiem kodeksów etycznych dla pracowników sektora publicznego (Kodeks Etyki Arbitra w ramach Urzędu Zamówień Publicznych; Kodeks Etyki Służby Cywilnej; Kodeks zachowań etycznych prokuratorów; Kodeks zachowań etycznych sędziów; Zasady etyki zawodowej funkcjonariusza Straży Granicznej; Kodeks Etyki Funkcjonariusza Celno Służby Celnej; Zasady etyki zawodowej policjanta; Kodeks Powinności Pracownika Departamentu Zaopatrywania Sił Zbrojnych). W ramach zmian organizacyjnych w 12 urzędach (m.in. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administra-

cji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, komendach wojewódzkich policji i organach policyjnych niższego szczebla czy Ministerstwie Infrastruktury) stworzono departamenty i zespoły mające w swojej kompetencji walkę z korupcją oraz nadzorowanie działań antykorupcyjnych (MSWiA 2004).

Założenia drugiego etapu wdrażania Strategii Antykorupcyjnej nie odbiegały znacznie od tego, co założono we wcześniejszym etapie realizacji. Głównym zadaniem określonym przez rząd było „wdrożenie działań mających na celu zapobieganie zjawiskom korupcji oraz kształtowanie w społeczeństwie odpowiednich postaw etycznych, charakteryzujących się brakiem przyzwolenia dla zachowań korupcyjnych”. Wśród celów strategicznych wymieniono: „zapobieganie zjawiskom korupcji i wdrożenie mechanizmów umożliwiających jej skuteczne przeciwdziałanie; skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych; ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych poprzez podnoszenie stopnia świadomości oraz promowanie odpowiednich wzorców postępowania; a także stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego” (Rada Ministrów 2005). Działania przewidziane na lata 2005–2009 miały ograniczać główne mechanizmy korupcjogenne wymienione przez Najwyższą Izbę Kontroli, czyli: nadmiar kompetencji skupionych w ręku jednego urzędnika, zbyt dużą dowolność w podejmowaniu decyzji, lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości, słabość kontroli wewnętrznej, nierówny dostęp do informacji, brak odpowiedzialności osobistej, brak specjalnych rozwiązań antykorupcyjnych, nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych, uchylanie się przed kontrolą państwową, konflikt interesów (NIK 2004).

Według źródeł rządowych w ramach Strategii Antykorupcyjnej zrealizowano niemal wszystkie zakładane zadania, a jedyne trudności napotkano w zakresie uchwalenia niektórych zmian legislacyjnych, które „utknęły” w parlamencie. Za główne sukcesy strategii uznano: wzrost efektywności ścigania przestępstw korupcyjnych (wynikający m.in. ze zwiększenia stanu etatowego komórek organizacyjnych policji zajmujących się zwalczaniem tego typu przestępstw oraz z powołania Centralnego Biura Antykorupcyjnego), ratyfikację Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji oraz „przeszkolenie licznej grupy pracowników administracji publicznej, którzy nabyli teoretyczne i praktyczne doświadczenie w przeciwdziałaniu zjawiskom korupcyjnym” (MSWiA 2010).

Opinie niezależnych badaczy o realizacji Strategii Antykorupcyjnej nie prowadziły jednak do aż tak entuzjastycznych wniosków. Zwracali oni uwagę

na wiele wątpliwości związanych z zarządzaniem strategią, takich jak: niepowołanie zapowiadanego w strategii Komitetu Monitorującego, w którego skład mieli wejść przedstawiciele poszczególnych resortów, instytucji oraz organizacji pozarządowych zaangażowanych w przeciwdziałanie korupcji; brak woli politycznej w zakresie zdecydowanego wdrażania strategii czy marginalizowanie roli Zespołu do spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej umiejscowionego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Podkreślali także, że Strategia Antykorupcyjna nie stanowiła żadnej wartości dodanej, ponieważ zadania, które określała, i tak powinny być realizowane przez jednostki administracji publicznej (MAKOWSKI i in. 2012). Jak trafnie określił jeden z badaczy: „Podstawową słabością tego programu jest to, że wbrew nazwie... brak jest w nim strategii” (WNUK 2008: 7). Eksperci zwracali również uwagę na dominację zadań o charakterze legislacyjnym nad zadaniami organizacyjnymi oraz edukacyjnymi (WILKINSON 2005), a także brak prawidłowo określonych celów i mierników ich osiągnięcia (WULFE, EHBRECHT 2008).

W maju 2008 roku decyzją premiera Donalda Tuska zapoczątkowano mechanizm tzw. tarczy antykorupcyjnej realizowany przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne wraz z ministerstwami i jednostkami im podległymi w celu zapobiegania nieprawidłowościom w prywatyzacji kluczowych przedsiębiorstw państwowych i w dużych zamówieniach publicznych. Od 2012 roku program ten funkcjonuje pod nazwą „osłona antykorupcyjna” i dotyczy najważniejszych procesów prywatyzacyjnych oraz zamówień publicznych związanych m.in. z przebudową lub budową infrastruktury drogowej, przedsięwzięciami IT, służbą zdrowia, a także zakupem sprzętu i uzbrojenia dla wojska. W założeniu rządu program ten miał mieć głównie charakter prewencyjny i pozwolić na „sprawdzanie osób zaangażowanych w prywatyzacje lub przetargi pod kątem ewentualnego konfliktu interesów, sprawdzanie firm doradczych i ewentualnych kontrahentów oraz analizowanie praktyki prywatyzacji i przetargów w celu usunięcia wadliwych rozwiązań mogących skutkować stratami dla Skarbu Państwa” (KPRM 2009). Monitorowaniem w ramach tarczy antykorupcyjnej objęto początkowo prywatyzację spółek Skarbu Państwa wytypowanych na podstawie planu prywatyzacji na lata 2008–2011 oraz zamówienia publiczne realizowane w dziesięciu resortach. Spore kontrowersje wzbudził fakt, że opinia publiczna długo nie poznawała mechanizmu funkcjonowania tarczy, co stało w sprzeczności z wyrażoną w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą jawności życia

publicznego. Po ponaddwuletniej batalii sądowej Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych otrzymała odtajnioną część protokołu z posiedzenia Kolegium do spraw Służb Specjalnych, podczas którego premier polecił szefom służb stworzenie tarczy antykorupcyjnej. Wynikało z niego, że sama tarcza nie stanowi w zasadzie żadnego formalnego mechanizmu, przez co trudno w jakikolwiek mierzalny sposób określić jej skuteczność (KOPÍŃSKA 2011: 58; BATKO-TOŁUĆ 2012: 28). Organizacje pozarządowe bezskutecznie próbowały uzyskać informację, na czym właściwie tarcza ma polegać. Ostatecznie Kancelaria Prezesa Rady Ministrów poinformowała jedynie, że o monitorowaniu zamówień publicznych decydowała ich wartość (przekraczająca zależnie od branży 20 milionów lub 50 milionów złotych) bądź znaczenie dla interesów i bezpieczeństwa państwa. Ponadto na polecenie premiera lub wniosek właściwego ministra mechanizmem obejmowano inne przedsięwzięcia bądź programy rządowe (KULBICKA 2013). Tym samym trudno uznać to działanie władz publicznych za jakikolwiek systemowy element polityki antykorupcyjnej.

Doświadczenia z realizacji Strategii Antykorupcyjnej zostały wykorzystane w trakcie projektowania kolejnego dokumentu określającego podstawowe kierunki polityki w zakresie antykorupcji – Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019. W odpowiedzi na problemy wskazane przez ekspertów zawierał on zadania sformułowane ponadsektorowo, mierzalne cele oraz zapowiedź powstania mechanizmu kontrolnego w postaci międzyresortowego zespołu oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych (FRAJ-MILCZARSKA 2015: 22). Za główny cel Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 uznano ograniczenie korupcji w kraju, a za cele szczegółowe – wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych oraz wzmocnienie zwalczania korupcji. W wypadku celu głównego miernikiem jego osiągnięcia ustanowiono wzrost wartości indeksu percepcji korupcji (wskaźnik publikowany corocznie przez Transparency International) o 10% oraz, jako miernik pomocniczy, uznanie przez instytucję wdrażającą (zespół powołany przez Prezesa Rady Ministrów) oraz ewaluującą (Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych oraz Najwyższa Izba Kontroli), że wykonano co najmniej 70% zaplanowanych działań. Wskaźnik wzmocnienia zwalczania korupcji wiązał się ze wzrostem relacji odsetka liczby skazanych za przestępstwa korupcyjne do liczby podejrzanych. W odniesieniu do wzmocnienia profilaktyki korupcji za miernik uznano ocenę ekspercką oraz spadek odsetka obywateli deklarujących wręczanie łapówek i osobistą znajomość osób, które je wręczały, a także spadek procenta

osób negatywnie oceniających działania rządu podejmowane w celu walki z korupcją. Odsetki te miały pochodzić z analiz wykonanych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (Rada Ministrów 2014). Co ciekawe, w wypadku ostatniego z mierników założono, że w ciągu pięciu lat realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 odsetek negatywnie oceniających działania rządu podejmowane w celu walki z korupcją spadnie o sześć punktów procentowych (w porównaniu z wartością bazową z 2013 roku: 66%). Oznacza to ni mniej, ni więcej, że działania edukacyjne w zakresie przeciwdziałania korupcji uznano by za sukces wtedy, gdyby w 2019 roku „jedynie” sześciu na dziesięciu Polaków stwierdziło, że rząd nie prowadzi żadnych skutecznych działań w walce z korupcją.

W Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 określono również obszary życia społecznego, które charakteryzują się wzmożonym ryzykiem korupcji. Wyróżniono wśród nich: administrację państwową i samorządową, służbę zdrowia i farmację, oświatę i szkolnictwo wyższe, administrację celną i administrację skarbową, instytucje wdrażające programy unijne, organy ścigania i wymiar sprawiedliwości, sektor gospodarczy oraz profesjonalne zawody sportowe. Za procesy najbardziej zagrożone korupcją uznano zaś przyznawanie zamówień z funduszy publicznych, wydawanie decyzji i zezwoleń, a także stanowienia prawa.

Rzeczywistość polityczna sprawiła, że trudno jednoznacznie ocenić skuteczność Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, ponieważ w grudniu 2017 roku (czyli nieco ponad dwa lata po wyborach, w których większość parlamentarną zdobyła Zjednoczona Prawica) ustanowiono nowy program – Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. Uzasadnienie tej decyzji podano w treści samego dokumentu, w którym podkreślano: „Po przeszło dwóch latach funkcjonowania RPPK na lata 2014–2019 efekty jego realizacji uznawane są za niezadowalające. Ocena dokonana przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2016 r. wykazała m.in. duże opóźnienia w jego realizacji, nieefektywny model wdrażania, niewłaściwe przypisanie zadań lub działań niektórym realizatorom. Przede wszystkim jednak lata 2014–2016 uwiaryściły niewykorzystaną rolę instytucji zarządzającej RPPK na lata 2014–2019, tj. Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019. Analiza dorobku RPPK na lata 2014–2019 wykazała, że kontynuowanie Programu w niezmienionym kształcie i na obowiązujących zasadach niesie za sobą ryzyko nieosiągnięcia wytyczonych celów” (Rada Ministrów 2018).

Mimo zarzutów co do konstrukcji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 nowy dokument stanowiący podstawę polityki antykorupcyjnej w zasadzie powielił to, co znajdowało się w poprzednim. Głównym celem Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 było zatem realne ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju oraz podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym, a wśród celów szczegółowych wyróżniono: wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych, doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej, a także zintensyfikowanie współdziałania i koordynacji działań między organami ścigania. Tym razem za mierniki osiągnięcia celu głównego uznano wzrost wartości indeksu percepcji korupcji (o trzy punkty – do poziomu 65 punktów w skali stosowanej przez Transparency International) oraz przegląd postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji w drugim cyklu przeglądownym (rozdziały II i V – prewencja i zwrot korzyści). W odniesieniu do mierników pomocniczych skupiono się zaś na pozytywnych ocenach sformułowanych przez instytucję zarządzającą i ewaluującą, realizacji co najmniej 80% zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania w połowie trzeciego roku wdrożenia programu oraz rozpoczęcie wszystkich zadań i działań o profilu legislacyjnym i prewencyjnym w trakcie pierwszego roku wdrożenia programu (Rada Ministrów 2018). W rzeczywistości żadne z ważniejszych działań nie zostało wprowadzone przez koniec VIII kadencji sejmu. Jak wskazuje Grzegorz MAKOWSKI (2020: 20), przyczyn słabego stopnia realizacji działań w ramach Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 należy doszukiwać się, podobnie jak w poprzednich strategiach antykorupcyjnych, w sposobie przygotowania programu, niewystarczających środkach finansowych na jego realizację oraz nieodpowiedniej strukturze zarządzania tym programem. Główną bolączkę w aspekcie zarządzania stanowi fakt, że za wdrożenie programu odpowiada Centralne Biuro Antykorupcyjne, które w istocie jest typowym organem ścigania i nie ma ani zasobów kadrowych, ani nawet kompetencji w zakresie koordynacji i wdrażania polityki publicznej przez przygotowanie projektów aktów prawnych, materiałów edukacyjnych czy prowadzenie badań.

Sztandarowym działaniem w zakresie przeciwdziałania korupcji w tym czasie stała się propozycja regulacji o jawności życia publicznego, która miała zrewolucjonizować przepisy odnoszące się do walki z korupcją i uporządkować w jednym akcie prawnym kwestie związane z: obowiązkiem składania

oświadczeń majątkowych, warunkami dostępu do informacji publicznej, lobbingiem, statusem sygnalistów, a także odpowiedzialnością podmiotów zbiorowych (w tym także podmiotów sektora prywatnego) w zakresie tworzenia wewnętrznych zasad zarządzania etycznego (MAKOWSKI 2020: 21).

Część pomysłów związanych z ustawą można ocenić pozytywnie. Odnosi się to szczególnie do zmiany podejścia do korupcji i zauważenia, że problem ten nie dotyczy jedynie sektora publicznego. Proponowane rozwiązania, jak podkreślają niektórzy badacze, zbliżałyby polskie przepisy do mechanizmów stosowanych w *Bribery Act* i *Foreign Corrupt Practices Act* (TURSKA-KAWA, WOJTASIK 2017: 78). Zawierały one m.in. przepisy dotyczące: niedopuszczania do tworzenia mechanizmów służących finansowaniu kosztów udzielania korzyści majątkowych i osobistych; umieszczania w umowach klauzul stanowiących, że żadna część wynagrodzenia z tytułu wykonania umowy nie zostanie przeznaczona na pokrycie kosztów udzielania korzyści majątkowych i osobistych; opracowania kodeksu etycznego przedsiębiorstwa podpisanego przez każdego pracownika, współpracownika i kontrahenta firmy; określenie wewnętrznej procedury i wytycznych dotyczących otrzymywanych prezentów i innych korzyści przez pracowników. Dodatkowo określały również wiele rozwiązań chroniących potencjalnych sygnalistów (związanych z zakazem działań odwetowych typu rozwiązanie bądź zmiana stosunku pracy).

Wiele proponowanych zmian miało również objąć sektor publiczny, który zostałby zobowiązany m.in. do tworzenia i przestrzegania kodeksów etycznych oraz opracowania listy stanowisk i działań szczególnie zagrożonych korupcją (TURSKA-KAWA, WOJTASIK 2017: 78). Atrakcyjny dla opinii publicznej wydawał się również postulat rozszerzenia katalogu osób zobowiązanych do składania i publikowania oświadczeń majątkowych, który w niektórych projektach miał dotyczyć nawet szeregowych żołnierzy czy strażników miejskich, a także ich współmałżonków. Jak słusznie zwraca uwagę Grzegorz Makowski, regulacja ta mogła objąć nawet 2 miliony osób, co, po pierwsze, mogłoby rodzić zarzuty co do masowego ograniczenia prawa do prywatności, a po drugie, nie miałoby sensu z technicznego punktu widzenia. Nikt nie byłby w stanie bowiem skontrolować prawidłowości takiej liczby oświadczeń, skoro odpowiedzialne za kontrolę oświadczeń Centralne Biuro Antykorupcyjne w ciągu roku nie jest w stanie sprawdzić nawet stu takich oświadczeń (MAKOWSKI 2020: 21). Innym pomysłem ograniczającym działanie organizacji społecznych był obowiązek ujawnienia przez nie źródeł finansowania (nazw grantodawców i darczyńców, także osób fizycznych) w sytuacji, gdy organizacja ta chciałaby uczestniczyć w konsultacjach jakichkolwiek decy-

zji publicznych. Duże wątpliwości wzbudzała ponadto procedura przyznawania statusu sygnalisty, który dowolnie, bez żadnych przesłanek, miał być przyznawany przez prokuratora (MAKOWSKI, WASZAK 2018). Jak zauważa Grzegorz MAKOWSKI (2020: 22), nie miał on nic wspólnego ze standardami międzynarodowymi i „w praktyce sprowadzał [...] sygnalistów – osoby, którym na zasadzie prawa do wolności słowa powinno się zagwarantować swobodę informowania o nadużyciach – do roli prokuratorskich konfidentów”.

Wszystkie powyższe rozważania dotyczące planowanej ustawy o jawności życia publicznego, przynajmniej w momencie pisania tej książki, pozostają jednak jedynie domysłami. Choć pierwsze prace nad projektem tej ustawy zaczęły się w 2017 roku, to po niemal czterech latach (szczególnie w związku z rzeczywistym ograniczeniem dostępu do informacji publicznej i wyłączeniem stosowania prawa zamówień publicznych z powodu pandemii COVID-19) wydaje się, że nie ma woli politycznej do powrotu do pomysłów większej transparentności sektora publicznego (TUMIDAŁSKI 2021).

Odnosząc się do sytuacji w ostatnich latach, część badaczy (np. MAKOWSKI 2020) zwraca uwagę na zagrożenia korupcyjne wynikające z koncentracji władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz dążenia do podporządkowania wymiaru sprawiedliwości czynnikowi politycznemu. Objawia się ona choćby daleko idącą zależnością prokuratury od ministra sprawiedliwości, co może służyć instrumentalizacji polityki antykorupcyjnej. Ponadto od 2015 roku w jeszcze większej skali występuje jeden z przejawów swoistego zepsucia państwa, a więc obsadzanie stanowisk publicznych (w spółkach Skarbu Państwa, w administracji centralnej i terenowej, w administracji sądów czy prokuraturze) według klucza partyjnego (KOPİŃSKA 2018). Nakładają się na to zmiany legislacyjne niejako sankcjonujące zależność niektórych instytucji od czynnika politycznego oraz tworzenie ze środków publicznych nowych funduszy, których rozdział nie zawsze przebiega transparentnie. Ten brak transparentności oraz osłabienie mechanizmu rozliczalności może generować „systemowy klientelizm” i stać się podwaliną tzw. wielkiej korupcji, głęboko zakorzenionej w systemie politycznym (MAKOWSKI 2020). Tym samym warto zadbać o takie wprowadzenie takich rozwiązań (przede wszystkim w obszarze legislacji), które pozwolą na utrwalenie mechanizmów kontroli i równowagi (zasady *checks and balances*). Zagwarantowana prawem większa autonomia, transparentność działania i rozliczalność instytucji publicznych uniemożliwi bowiem podporządkowanie całego sektora politycznego jednej partii czy jednemu środowisku politycznemu (bez względu na ich „barwy polityczne”).

Polskie organy powołane do walki z korupcją

Podstawowym organem do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym jest utworzone w 2006 roku Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA). Pomysły stworzenia wyspecjalizowanej służby powołanej do ścigania przestępstw korupcyjnych pojawiały się już w parlamencie kadencji 1997–2001, kiedy to posłowie z rządzącej Akcji Wyborczej Solidarność wyszli z propozycją ustawy o powołaniu Centralnego Biura do spraw Walki z Korupcją. Została jednak ona odrzucona przez koalicyjną Unię Wolności oraz opozycyjne kluby Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego (OSI 2002: 98).

Na wcielenie tej idei w życie trzeba było poczekać aż do czasów rządu Kazimierza Marcinkiewicza, który w listopadzie 2005 roku powierzył Mariuszowi Kamińskiemu urząd wicepremiera oraz pełnomocnika rządu do spraw opracowania programu zwalczania nadużyć w instytucjach publicznych. Już kilka miesięcy później uchwalono Ustawę o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, uzasadniając potrzebę utworzenia tego urzędu wzrostem skali korupcji oraz wymogami Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Konwencja ta obliguje państwa, które ją ratyfikowały, do utworzenia niezależnego organu publicznego zajmującego się prowadzeniem polityki antykorupcyjnej, czyli działaniami prewencyjnymi (art. 6), oraz do utworzenia lub wydzielenia w istniejących organach ścigania jednostek do zwalczania przestępstw korupcyjnych (art. 36). Jak zauważają badacze zagadnienia, CBA „tylko teoretycznie i jedynie sygnałnie” realizuje zadania z zakresu prewencji antykorupcyjnej, a w istocie jest służbą specjalną mającą rozległe narzędzia (w tym także narzędzia inwigilacyjne i charakterystyczne dla prowokacji policyjnych) w sferze ścigania przestępstw korupcyjnych. Tym samym niejako powieliła działalność policyjnych wydziałów do walki z korupcją oraz ówczesnego Centralnego Biura Śledczego. Ponadto podawano w wątpliwość zasadność ponoszenia wydatków publicznych związanych z funkcjonowaniem CBA oraz wskazywano zależność tej służby od decydentów politycznych (CZUBEK i in. 2010: 45–46).

Sceptyczni wobec nowej służby specjalnej byli również obywatele, którzy powątpiewali w celowość działania CBA, wyposażonego w nadzwyczajne instrumenty w warunkach, gdy funkcjonują inne instytucje powołane do ścigania przestępstw korupcyjnych. Bezpośrednio przed powołaniem CBA połowa Polaków przyznawała, że korupcją powinny zajmować się istnieją-

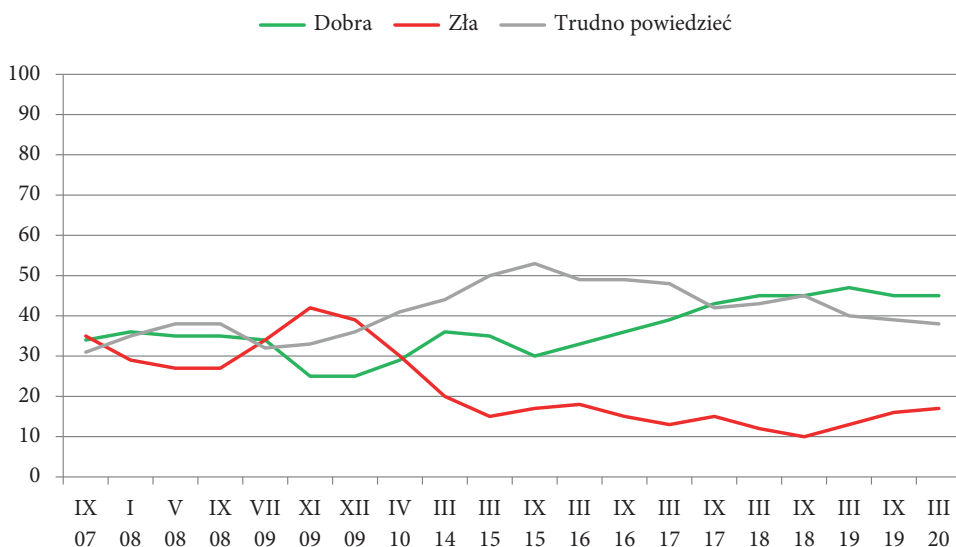
ce instytucje: policja, prokuratura, Centralne Biuro Śledcze (przeciwne go zdania było 42% badanych). Wśród krytyków powstania nowej służby byli przede wszystkim: mieszkańcy dużych i największych miast (58% i 57%), osoby z wyższym wykształceniem (74%), kadra kierownicza i inteligencja (64%), deklarujący duże zainteresowanie polityką (61%) oraz wyborcy Sojuszu Lewicy Demokratycznej (79%), Ligi Polskich Rodzin (62%) i Platformy Obywatelskiej (57%) (CBOS 2006a).

Od dekady można zauważyć jednak wzrost notowań CBA w badaniach społecznych. Jeszcze pod koniec 2009 roku około 40% obywateli negatywnie oceniało działalność tej instytucji (pozytywną ocenę formułowała ledwie jedna czwarta Polaków). Obecnie proporcje te uległy odwróceniu. W badaniach przeprowadzonych przez CBOS (2020) w marcu 2020 roku aktywność CBA była pozytywnie oceniana przez 45% społeczeństwa, a negatywne zdanie o niej wyrażało 17% ankietowanych. Stawia to polską służbę antykorupcyjną w gronie instytucji publicznych o najlepszej opinii społecznej. W badaniach z marca 2021 roku mniej negatywnych ocen wśród organów centralnych zebrały jedynie: wojsko (8%), Krajowa Administracja Skarbowa (15%) oraz Narodowy Bank Polski (16%). Dla porównania Polacy gorzej oceniali działalność: Instytutu Pamięci Narodowej (20% negatywnych ocen), Rzecznika Praw Obywatelskich (22%) Najwyższej Izby Kontroli (23%), Państwowej Inspekcji Sanitarnej (26%), policji (28%), prokuratury (39%), Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (34%), sądów (41%), Trybunału Konstytucyjnego (46%), senatu (48%), prezydenta (49%), Narodowego Funduszu Zdrowia (57%) i sejmu (61%) (CBOS 2021).

Większość ustawowych zadań CBA odnosi się do rozpoznawania, zapobiegania, wykrywania i ścigania sprawców przestępstw korupcyjnych w sektorze publicznym (instytucje państwowe i samorządowe, wymiar sprawiedliwości, partie polityczne) bądź do prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi (w tym śledztwa związane z monitorowaniem wsparcia finansowego ze środków publicznych, wyłudzeniami podatku VAT, nieprawidłowościami w zakresie zamówień publicznych oraz działaniami godzącymi w interes ekonomiczny państwa). To właśnie ta służba uprawniona jest m.in. do: kontroli prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych, sprawdzania przestrzegania przez osoby pełniące funkcje publiczne ustawowych ograniczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, weryfikacji oświadczeń o braku konfliktu interesów, a także ujawniania przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia

finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek lub przedsiębiorców, oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, planów, poręczeń i gwarancji kredytowych. Oprócz tego rządowe programy nakładają na CBA zadania związane z działalnością prewencyjną i edukacyjną, które wykonywane są w odniesieniu do różnych grup osób pełniących funkcje publiczne (głównie urzędników państwowych i samorządowych).

Spółeczna ocena działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w latach 2007–2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Centrum Badania Opinii Społecznej.

Czynnikiem oddziałującym na możliwość realizacji tak szerokiego zakresu zadań są niewątpliwie ograniczenia finansowe i organizacyjne. W 2020 roku na działalność CBA przeznaczono około 235 milionów złotych, z czego większość pokrywała wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń 1344 osób (1172 funkcjonariuszy i 172 pracowników) zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych i terenowych delegaturach (CBA 2021). Wśród funkcjonariuszy CBA znajdują się: specjaliści z zakresu pracy operacyjnej, czynności dochodzeniowo-śledczych, analiz, czynności kontrolnych, bezpośrednich działań ochronnych, bezpieczeństwa sieci teleinformatycznych, ochrony informacji niejawnych i danych osobowych, obsługi prawnej, logistyki i finansów, audytu i bezpieczeństwa wewnętrznego, współpracy międzynarodowej oraz zabezpieczenia i szkolenia kadr.

Funkcjonowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego wymaga współpracy z innymi instytucjami zajmującymi się ściganiem korupcji. Według danych Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych zdecydowaną większość przestępstw korupcyjnych rejestruje policja – w 2018 roku było to ponad 97% wszystkich zarejestrowanych przestępstw tego typu. Policja zdecydowanie dominuje także w zakresie wszczętych postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych – w 2018 roku było to 86% spośród wszystkich takich postępowań (CBA 2020). W strukturach Komendy Głównej Policji za ściganie przestępstw korupcyjnych odpowiada Wydział do walki z Korupcją stanowiący część Biura Kryminalnego. Do zadań tej komórki należą: „identyfikowanie, monitorowanie, analizowanie i prognozowanie obszarów zagrożonych korupcją oraz dokonywanie oceny stanu zagrożenia przestępczością korupcyjną na terenie kraju; opracowywanie i wdrażanie kierunków oraz sposobów skutecznego rozpoznawania, zapobiegania i ujawniania przestępstw o charakterze korupcyjnym; inspirowanie, koordynowanie oraz nadzorowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w zakresie właściwości wydziału; udzielanie wsparcia i bezpośredniej pomocy komórkom organizacyjnym policji zwalczającym przestępczość korupcyjną w realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych; prowadzenie krajowej współpracy z organami ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości, organami administracji publicznej, organizacjami społecznymi i przedstawicielami innych podmiotów w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej; prowadzenie międzynarodowej współpracy z uprawnionymi podmiotami w zakresie realizacji zadań ukierunkowanych na zwalczanie przestępczości korupcyjnej; pozyskiwanie i przekazywanie do komend wojewódzkich policji informacji o popełnianych przestępstwach korupcyjnych; udział w opiniowaniu projektów aktów prawnych, dotyczących przestępczości korupcyjnej; opiniowanie wniosków o udostępnienie materiałów niejawnych w zakresie metod pracy operacyjnej, stosowanych przez komórki organizacyjne policji zwalczające przestępczość korupcyjną; udział w spotkaniach krajowych i międzynarodowych grup roboczych, zespołów zadaniowych i punktów kontaktowych; udział w konferencjach, szkoleniach, seminariach i warsztatach szkoleniowych upowszechniających wiedzę z zakresu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej; prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych w zakresie właściwości wydziału oraz organizowanie i udział w doskonaleniu zawodowym policjantów w zakresie właściwości wydziału” (KGP 2021).

Od 1997 roku w strukturach policji w celu usprawnienia walki z korupcją również w wydziałach do spraw zwalczania przestępczości gospodarczej komend wojewódzkich zaczęły powstawać zespoły do walki z korupcją, a w 2000 roku w Katowicach powstał pierwszy w Polsce Wydział do walki z Korupcją w Komendzie Wojewódzkiej Policji. Dwa lata później podobne komórki organizacyjne utworzono we wszystkich komendach wojewódzkich (KGP 2010). Od tego momentu większość działalności dochodzeniowo-śledczej w zakresie korupcji prowadzona jest właśnie w komendach wojewódzkich. W tych zadaniach wspierają je oczywiście komisariaty komend powiatowych i miejskich, które zajmują się korupcją sytuacyjną (obejmującą – w odróżnieniu od korupcji strukturalnej – działania korupcyjne będące efektem spontanicznej decyzji). Jednak bardziej skomplikowane sprawy przekazuje się do komend wojewódzkich, dysponujących zresztą także grupami zamiejscowymi działającymi w komendach powiatowych i miejskich (WULF, EHBRECHT 2008: 36–37).

W procesie ścigania przestępstw korupcyjnych w pewnym stopniu (ograniczonym do zakresu kompetencji) uczestniczą ponadto inne instytucje publiczne: prokuratura, Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Żandarmeria Wojskowa.

Działania prokuratury odnoszą się do jej podstawowego ustawowego zadania, czyli stania na straży praworządności i czuwania nad ściganiem przestępstw (w tym również korupcji). Skupiają się one głównie na prowadzeniu lub nadzorowaniu postępowań przygotowawczych, nadzorze nad wykonywaniem postanowień o tymczasowym aresztowaniu czy pozbawieniu wolności oraz czynnościach związanych z zebraniem materiału dowodowego. Pewnym mankamentem, który może rzutować na bezstronność prokuratury (również w zakresie przestępstw korupcyjnych), jest przewidziane przez polskie prawo łączenie stanowiska prokuratora generalnego (naczelnego organu prokuratury) z funkcją ministra sprawiedliwości. Może to (choć oczywiście nie musi) skutkować naciskami politycznymi związanymi z zaniechaniem ścigania korupcji na najwyższych szczeblach władzy bądź ze wzmożonym zainteresowaniem służb antykorupcyjnych w odniesieniu do pewnych grup (np. opozycji parlamentarnej czy organizacji nieprzychylnych rządzącej większości). Co ważne, problem ten – w myśl słynnego stwierdzenia Lorda Actona „władza korumpuje, a władza absolutna korumpuje absolutnie” – może dotyczyć wszystkich sił parlamentarnych, bez względu na „polityczne barwy”.

Straż Graniczna zgodnie z ustawą regulującą jej działalność zajmuje się przestępstwami korupcyjnymi, które popełnili jej funkcjonariusze w trak-

cie pełnienia obowiązków służbowych. Podobną rolę odgrywa Żandarmeria Wojskowa, która odpowiada za wykrywanie przestępstw i wykroczeń, a także zapobieganie ich popełniania przez żołnierzy (w tym żołnierzy sił zbrojnych państw obcych przebywających na terytorium Polski), pracowników zatrudnionych w jednostkach wojskowych, osoby przebywające na terenach lub w obiektach wojskowych, a także osoby niebędące żołnierzami, współdziałające z tymi podmiotami w czasie popełniania czynu zabronionego.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – służba powołana m.in. do ochrony interesów ekonomicznych państwa – realizuje zadania związane z funkcjonowaniem osłony antykorupcyjnej. Obejmują one przede wszystkim: monitoring postępowań prywatyzacyjnych i zamówień publicznych, sprawdzanie kandydatów na ważne urzędy państwowe lub do władz spółek Skarbu Państwa, działania związane z wydawaniem poświadczeń bezpieczeństwa oraz szkolenia z zakresu profilaktyki antykorupcyjnej.

Oprócz powyższych instytucji istotną rolę w polityce antykorupcyjnej odgrywa Najwyższa Izba Kontroli, badająca nieprawidłowości w działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i komunalnych jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów (w tym gospodarczych) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Według zapewnień w trakcie kontroli NIK priorytetowo traktuje rozpoznawanie i diagnozowanie nieprawidłowości mogących sprzyjać korupcji oraz identyfikuje aspekty, które mogą rzutować na brak transparentności instytucji sektora publicznego. Oprócz tego NIK może wskazywać obszary działalności publicznej szczególnie narażone na ryzyko korupcji. Według ostatnich raportów są nimi: wydawanie rozstrzygnięć uznaniowych (cechujące się ryzykiem nadużycia uznaniowości i dowolnością rozstrzygania spraw), kontrakty między sektorem publicznym i prywatnym, realizacja funkcji nadzorczych i kontrolnych władz publicznych oraz dystrybucja przez władze publiczne dóbr deficytowych (a konkretnie ryzyko nierzetelnego i niesprawiedliwego dysponowania tymi dobrami) (NIK 2020). Odnoszą się one do obszarów życia społecznego uznawanych od lat przez władze publiczne (potwierdzonych choćby także w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020) za najbardziej zagrożone korupcją. Należą do nich: modernizacja i rozbudowa infrastruktury, informatyzacja administracji publicznej, obronność, ochrona zdrowia, energetyka, ochrona środowiska,

gospodarowanie środkami unijnymi oraz sfera zamówień publicznych (Rada Ministrów 2018).

Na koniec tego podrozdziału warto wspomnieć o wzbudzających zwykle sporo kontrowersji sejmowych komisjach śledczych – organach mających uprawnienia prokuratorskie (prawo do przesłuchiwania świadków na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego), które mogą być powoływane do zbadania nieprawidłowości (także działań korupcyjnych). Stanowią one organ wewnętrzny izby niższej polskiego parlamentu, którego zakres zadań ustalany jest uchwałą sejmu podejmowaną bezwzględną większością głosów (BAGIEŃSKA-MASIOTA 2010: 9). To właśnie afery korupcyjne legły u podstaw uchwalenia Ustawy z dnia 21 stycznia 1999 roku o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. 2016, poz. 1024). Pierwszą z takich komisji powołano w styczniu 2003 roku w celu zbadania okoliczności korupcyjnej propozycji złożonej kierownictwu Agory przez Lwa Rywina. Zresztą komisja ds. afery Rywina niejako wytworzyła podstawowe mechanizmy funkcjonowania kolejnych komisji śledczych w historii III RP (LEWANDOWSKI i in. 2006: 20). W wypadku większości z nich w procesie ich powoływania decydowały nie tyle względy związane z troską o przejrzystość życia publicznego, ile determinanty polityczne odnoszące się do budowania kapitału politycznego samych członków komisji oraz partii politycznych, które reprezentowali. Ich geneza wiązała się więc głównie z chęcią osłabienia pozycji konkurentów politycznych, ochroną interesów własnej partii bądź dążeniem do wzrostu wyborczego poparcia (DRYNDA 2019: 58–65).

Działalność komisji ds. afery Rywina wpłynęła również na społeczne postrzeganie sejmowych komisji śledczych. Większość z nich (z wyjątkiem komisji ds. afery Rywina, komisji ds. afery hazardowej i komisji ds. Amber Gold) cieszyła się umiarkowanym zainteresowaniem społecznym. Wynika to z kilku czynników (DRYNDA 2019: 68). Po pierwsze, doświadczenia z prac komisji śledczych sugerują, że trudno liczyć na szybkie i pełne wyjaśnienie badanych przez nie spraw. Po drugie, komisje śledcze mają to do siebie, że zwykle są powoływane do zbadania spraw dotyczących działania elit partyjnych poprzednich kadencji. Po trzecie, część komisji podejmowała tematy skomplikowane, a przez to niezrozumiałe dla większości społeczeństwa (zagadnienia z zakresu bankowości, procesów prywatyzacyjnych, spółek giełdowych). Po czwarte, dominacja mechanizmów politycznych w procesie powoływania komisji śledczych spowodowała, że nie są one postrzegane jako nadzwyczajny sposób realizacji funkcji kontrolnej przez sejm, lecz narzędzie walki międzypartyjnej.

O niezadowoleniu z działalności komisji śledczych świadczą także badania opinii społecznej. Niespełna jedna czwarta społeczeństwa (24%) pozytywnie oceniała prace komisji ds. afery Rywina (CBOS 2003), a 69% Polaków uznawało, że jej działania nie doprowadzą do ustalenia prawdy w tej sprawie (CBOS 2004). Tylko nieco lepiej oceniano działalność innych komisji śledczych powoływanych przez sejm IV kadencji. W wypadku komisji ds. PKN Orlen w możliwość pełnego wyjaśnienia sprawy nie wierzyło 61% społeczeństwa (CBOS 2005a), a w odniesieniu do komisji ds. prywatyzacji PZU odsetek ten wynosił 66% (CBOS 2005b). Negatywnie oceniano również działania większości komisji śledczych powoływanych w kolejnych kadencjach. Ponad połowa Polaków nie wierzyła w ustalenie prawdy przez komisję ds. banków i nadzoru bankowego (CBOS 2006b), a prawie dwie trzecie negatywnie oceniało funkcjonowanie komisji ds. afery hazardowej (CBOS 2010). Mimo to w większości badań w aż takim stopniu nie negowano samej idei komisji śledczych oraz ich raczej pozytywnego oddziaływania na demokrację (CBOS 2006c, 2007). Może to świadczyć o tym, że społeczeństwo popiera ten mechanizm kontrolny, lecz nie jest zadowolone ze sposobu jego wykorzystywania przez elity polityczne, którym bardziej niż na rzetelnym zbadaniu sprawy zależy na medialnej ekspozycji i zbiegu wyborczego kapitału.

Przykłady mechanizmów przeciwdziałających korupcji i konfliktom interesów

Z punktu widzenia transparentnego podejmowania decyzji oprócz mechanizmów antykorupcyjnych istotne są również inicjatywy przeciwdziałające konfliktowi interesów. W tej części przeanalizowane zostaną niektóre z nich. Będą się one odnosić przede wszystkim do sektora publicznego.

Najogólniej rzecz ujmując, przez konflikt interesów można rozumieć taki stan faktyczny, gdy osobista działalność (np. inwestycje, działalność gospodarcza, stosunek pracy z innym pracodawcą) lub relacje z innymi osobami (pokrewieństwo, przyjaźń) przeszkadzają lub potencjalnie przeszkadzają zdolności do podejmowania działań leżących w interesie instytucji. W odniesieniu do konfliktu interesów wyróżnia się trzy jego rodzaje: rzeczywisty, potencjalny i postrzegany (WNUK 2015).

Rzeczywisty konflikt interesu dotyczy obecnie podejmowanych czynności, które mogą stać w sprzeczności z interesem prywatnym. To właśnie

z tym rodzajem powszechnie utożsamia się pojęcie konfliktu interesów. Może on np. wiązać się z podejmowaniem decyzji w sprawie podmiotu, który jest z nami w jakiś sposób powiązany. Co ważne, powiązania te nie muszą dotyczyć jedynie sprzeczności interesu organizacji i interesu osobistego, a mogą odnosić się do interesu rodzinnego i grupowego. Tym samym konflikt interesu może następować także w sytuacji, gdy z jakiegoś powodu darzymy daną grupę sympatią i mamy tendencję do faworyzowania jej w porównaniu z innymi grupami. Zwykle zjawisko to występuje w odniesieniu do grup, z którymi się identyfikujemy. Przykładowo, jeśli jesteśmy zagorzałymi katolikami, to podświadomie możemy faworyzować przedstawicieli tej grupy wyznaniowej w procesie podejmowania decyzji, nawet gdy osobiście ich nie znamy. Ten sam mechanizm dotyczy grup politycznych, społecznych, hobbystycznych, etnicznych, zawodowych. Ciekawy aspekt, który może oddziaływać na bezstronność i stwarzać ryzyko korupcji, wiąże się także z miejscem zamieszkania czy pochodzenia. Jak wskazują badania z zakresu psychologii społecznej, wspólne pochodzenie w myśl zasady jedności i bycia razem zwiększa prawdopodobieństwo przychylnego traktowania innych ludzi (CIALDINI 2017).

Potencjalny konflikt interesów odnosi się do sytuacji, w których obecna aktywność jednostki może wpłynąć negatywnie na jej bezstronność lub bezinteresowność w przyszłości. Zwykle dochodzi do niej wówczas, gdy jednostka ta wchodzi w zażyłe relacje z inną jednostką bądź z innym podmiotem. Nawet gdy w danym momencie nie będzie rozpatrywała spraw dotyczących tej jednostki lub tego podmiotu, to zażyła relacja czy choćby zwykła uprzejmość może powodować nieuświadomione poczucie wdzięczności i w konsekwencji chęć zrewanżowania się w przyszłości. Tym samym mamy tu do czynienia z regułą wzajemności opisaną w rozdziale drugim.

Postrzegany konflikt dotyczy sytuacji, w których dany podmiot, ze względu na subiektywne okoliczności, postrzegany jest jako kierujący się prywatą, nawet jeżeli motywację jego zachowania stanowi nie własny interes, a wyłącznie dobro publiczne. Do tego rodzaju konfliktu dochodzi np. wtedy, gdy ze względu na obiektywne okoliczności (najlepszą wydajność pracy czy wyniki sprzedaży) premię otrzymuje pracownik, który ma dobre kontakty z przełożonym decydującym o jej przyznaniu. W tego typu sytuacjach decyzje podejmowane są na podstawie przesłanek obiektywnych i w żadnym wypadku nie dochodzi do naruszenia prawa, jednak z racji na bliską zażyłość otoczenie postrzega całą sytuację jako zachowanie nieetyczne. Podobny mechanizm może działać także w odniesieniu do decyzji podejmowanych przez organy administracji publicznej (np. w kwestii dotacji czy koncesji).

Przeciwdziałanie konfliktowi interesów stanowi nieodzowny aspekt strategii antykorupcyjnych, zarówno w sektorze publicznym, jak i w sektorze prywatnym. O jego znaczeniu świadczy to, że wiele miejsca poświęca się mu w kodeksach etyki tworzonych na potrzeby przedsiębiorstw czy instytucji publicznych (centralnych i samorządowych). W Kodeksie Etyki Służby Cywilnej z 2002 roku jasno określono, że członek korpusu służby cywilnej „przedkłada dobro publiczne nad interesy własne i swojego środowiska” (§ 1 pkt 4). Miało się to wiązać z tym, że członek ten: „nie dopuszcza do podejrzeń o związek między interesem publicznym i prywatnym; nie podejmuje żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi; nie przyjmuje żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem lub wykonywaną pracą służbową; w prowadzonych sprawach administracyjnych równo traktuje wszystkich uczestników, nie ulegając żadnym naciskom i nie przyjmując żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa, znajomości, pracy lub przynależności; od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy nie przyjmuje żadnych korzyści materialnych ani osobistych; nie demonstruje zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej, wystrzega się okazji do promowania jakichkolwiek grup interesu; szanuje prawo obywateli do informacji, mając na względzie jawność działania administracji publicznej, dochowując przy tym tajemnicy ustawowo chronionej; akceptuje ograniczenia możliwości podjęcia przyszłej pracy u osób, których sprawy były lub są prowadzone przez zatrudniający go urząd” (M.P. 2002, nr 46, poz. 683). Znalazło to zresztą potwierdzenie w zasadach służby cywilnej i zasadach etyki korpusu służby cywilnej, przede wszystkim w ramach zasady bezinteresowności. Odnosi się ona do: nieprzyjmowania od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy żadnych korzyści; nieprzyjmowania żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem; rezygnacji z dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego, jeżeli jego dalsze wykonywanie może mieć negatywny wpływ na sprawy prowadzone w ramach obowiązków służbowych; nieprowadzenia szkoleń, jeżeli mogłoby to negatywnie wpłynąć na bezstronność prowadzonych spraw (M.P. 2011, nr 93, poz. 953). Podobne sformułowania można znaleźć również w odniesieniu do urzędników samorządowych (np. w podstawowych obowiązkach pracownika samorządowego określonych w art. 24 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych czy w kodeksach etyki uchwalanych przez władze niektórych jednostek samorządu terytorialnego). Oczywiście bezstronne podejmowanie decyzji

czy zakaz nieuczciwej konkurencji i innych nieetycznych zachowań wymierzonych w interes przedsiębiorstwa regulowane są również w sektorze prywatnym (w regulaminie pracy, kodeksach etycznych i innych wewnętrznych aktach zobowiązujących pracowników do etycznego zachowania).

Podstawowy mechanizm ograniczający możliwość zaistnienia korupcji wiąże się z procesem rekrutacji i selekcji kandydatów do pracy. Wydaje się to szczególnie istotne w odniesieniu do sektora publicznego. Jak wskazują rozważania zawarte w rozdziale drugim, osoby podejmujące pracę w szeroko pojętej administracji publicznej mogą być motywowane możliwością czerpania nieuprawnionych korzyści wynikających ze swojej pozycji. Powinno się zatem stworzyć takie warunki prawne, aby zniwelować ryzyko zatrudniania czy mianowania osób o takim profilu psychologicznym. W polskim prawie oczywiście istnieją przepisy mające gwarantować otwarty i konkurencyjny nabór na stanowiska urzędnicze (m.in. obowiązek publikacji ogłoszeń o naborze w biuletynach informacji publicznej czy istnienie wymogów dotyczących wykształcenia i kompetencji potrzebnych do objęcia danego stanowiska). W obliczu doniesień medialnych oraz badań opinii społecznej można jednak odnieść wrażenie, że nepotyzm i kumoterstwo od lat wręcz przesiekają polską przestrzeń publiczną. Znamienne jest, że w debacie publicznej sami politycy często podnoszą argumenty typu „skala nepotyzmu za czasów naszych poprzedników była znacznie większa”¹. Ta swoista licytacja pokazuje, że w polskiej polityce nie zmienia się sposób myślenia charakterystyczny dla „modelu łupów” (RIKER 1962; LAVER, SCHOFIELD 1991: 40–42; JEDNAKA 2004: 37–38). W ujęciu szerokim zakłada on, że główną motywacją zdobycia władzy i uczestnictwa w przetargach koalicyjnych jest chęć dowolnego obsadzania stanowisk bezpośrednio bądź pośrednio zależnych od administracji rządowej, czyli w praktyce zawłaszczanie sfery publicznej. Ten rodzaj nepotyzmu i kumoterstwa wiąże się z czynnikiem politycznym, lecz również często spotyka się jego przykłady w życiu codziennym – w środowisku prawniczym, lekarskim czy akademickim (GIETKA 2006).

W odniesieniu do powyższych rozważań ciekawie prezentują się wyniki badań dotyczących odbioru nepotyzmu i kumoterstwa przez polskie społeczeństwo. Zdecydowana większość (około 90%) obywateli uznaje, że elity polityczne często bądź bardzo często obsadzają stanowiska w urzędach i innych zależnych od nich podmiotach (np. spółkach, bankach) krewny-

¹ Wskazane sformułowanie jest dosłownym przytoczeniem wypowiedzi Adama Bielana w rozmowie z Agnieszką Burzyńską w Onet Opinie (BURZYŃSKA 2020).

mi, kolegami lub znajomymi. Nieco mniej (około cztery piąte) Polaków stwierdza, że politycy i wysocy urzędnicy państwowi „załatwiają” kontrakty i zamówienia rządowe dla rodziny, kolegów i znajomych prowadzących firmy prywatne (CBOS 2014). Wydaje się więc, że dostrzegają skalę problemu. Jednocześnie inne badanie sugeruje, że nieco ponad połowa społeczeństwa akceptuje możliwość zatrudnienia członka rodziny przez osobę na kierowniczym stanowisku w instytucji publicznej, jeśli tylko zatrudniony ma odpowiednie kompetencje i dobrze wywiązuje się ze swoich obowiązków (CBOS 2012).

W polskim porządku prawnym istnieją przepisy ustawowe zabraniające zatrudniania osób spokrewnionych zarówno w linii prostej, jak i w linii bocznej. W art. 26 Ustawy o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2008, nr 223, poz. 1458 ze zm.) określono, że małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie, powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnieni w jednostkach samorządu terytorialnego (konkretnie: urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych; starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych; urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych; biurach związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki; jednostkach administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego), jeśli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej. Podobną konstrukcję znajdujemy w art. 9 Ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. 1982, nr 31, poz. 214 ze zm.). Co ważne, przepis ten całkowicie nie eliminuje problemu nepotyzmu w instytucjach publicznych. Wystarczy bowiem, aby kierujący jedną jednostką organizacyjną umówił się z osobą na podobnym stanowisku, że w zamian za zatrudnienie krewnego on zatrudni u siebie kogoś z jego rodziny. Nie dochodzi wówczas do złamania prawa, ponieważ nie istnieje wówczas bezpośrednia podległość służbowa między członkami rodziny.

Za podstawowe mechanizmy ograniczające zaistnienie konfliktu interesów można uznać: ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne; zakaz podejmowania przez pracownika dodatkowego zatrudnienia; podpisanie umowy o zakazie konkurencji w czasie trwania stosunku pracy, a nawet po jej ustaniu (tzw. klauzula konkurencyjna) czy obowiązek podpisania oświadczenia o braku konfliktu interesów.

Pierwszy z mechanizmów wynika bezpośrednio z przepisów Ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. 1997, nr 106, poz. 679). Zakazuje ona pewnej grupie podmiotów (m.in. niektórym członkom korpusu służby cywilnej; zatrudnionym w Krajowej Administracji Skarbowej, Najwyższej Izbie Kontroli i Prokuraturii Generalnej; przewodniczącemu Komisji Nadzoru Finansowego i jego zastępcom; wójtom, burmistrzom, prezydentom miast i ich zastępcom; członkom zarządów powiatów i województw; skarbnikom i sekretarzom gmin, powiatów oraz województw; kierownikom jednostek organizacyjnych gmin, powiatów i województw; kierownictwu Narodowego Banku Polskiego, banków państwowych, przedsiębiorstw oraz agencji państwowych) takich aktywności jak: zasiadanie w zarządach, radach nadzorczych i komisjach rewizyjnych spółek prawa handlowego lub bycie likwidatorem tych spółek; pełnienie funkcji syndyka lub zastępcy syndyka w postępowaniu upadłościowym, a także nadzorcy lub zarządcy w postępowaniu restrukturyzacyjnym; zatrudnienie lub wykonywanie innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność; zasiadanie w zarządach, radach nadzorczych i komisjach rewizyjnych spółdzielni (z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych); bycie członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą; posiadania w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek; prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzania taką działalnością lub pełnienia funkcji przedstawiciela czy pełnomocnika w prowadzeniu takiej działalności (z pewnymi wyjątkami w tym zakresie, dotyczącymi m.in. działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego).

Specyficzna forma powyższego zakazu odnosi się do radnych, którzy zgodnie z art. 24f Ustawy o samorządzie gminnym „nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności”. Ponadto „nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez radnego przed pierwszą sesją rady gminy, a w razie nie-

zbycia ich nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwóch lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru)” (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 ze zm.). Analogiczne przepisy odnoszące się do radnych jednostek samorządu terytorialnego można znaleźć w art. 25b Ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578 ze zm.) oraz art. 27b Ustawy o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576 ze zm.).

Co do zasady w warunkach polskich konstytucyjnie gwarantowana jest wolność pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Dopuszcza się jednak pewne odstępstwa ustawowe w odniesieniu do wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Tego rodzaju ograniczenia dotyczą podejmowania dodatkowej aktywności zawodowej przez pewną kategorię pracowników administracji publicznej. Ograniczenia podejmowania dodatkowego zatrudnienia przewidują m.in. art. 80 Ustawy o służbie cywilnej (Dz.U. 2020, poz. 265), art. 11 ust. 1 Ustawy o pracownikach sądów i prokuratury (Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1125 ze zm.), art. 75 ust. 3 Ustawy o Polskiej Akademii Nauk (Dz.U. 1997, nr 75, poz. 469 ze zm.), art. 75 Ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. 2007, nr 231, poz. 1701), art. 86 Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2001, nr 98, poz. 1070 ze zm.), art. 49 Ustawy o prokuraturze (Dz.U. 2008, nr 7, poz. 39 ze zm.) czy art. 19 ust. 1 Ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. 1982, nr 31, poz. 214 ze zm.). Uzależnienie podjęcia dodatkowego zatrudnienia od zgody przełożonego wprowadza się również w innych instytucjach publicznych w ramach regulacji wewnętrznych.

Specyficzną formę ograniczenia możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia stanowi zakaz konkurencji, który może przyjąć formę klauzuli konkurencyjnej w umowie o pracę lub odrębnej umowy o zakazie konkurencji (przede wszystkim w sektorze prywatnym). W tym wypadku jednak takie ograniczenie będzie dotyczyło jedynie takiej aktywności pracownika, która będzie mieściła się w zakresie działań konkurencyjnych (CUDOWSKI 2015). Co istotne, zawarcie umowy o zakazie konkurencji musi być uzasadnione zabezpieczeniem jasno określonego interesu pracodawcy (np. dostępem do istotnych informacji, których ujawnienie może narazić go na szkodę). W umowie tej powinien być również określony zakres zakazu, okres obowiązywania oraz odszkodowanie, które pracodawca zobowiązuje się wypłacić za powstrzymanie się od działalności konkurencyjnej. Okres ten może obowiązywać również po ustaniu stosunku pracy, a naruszenie zakazu przez pracownika rodzi odpowiedzialność na podstawie art. 471 Kodeksu cywilnego.

Działania ograniczające lub zakazujące podejmowania dodatkowego zatrudnienia ograniczają możliwość zaistnienia konfliktu interesów, dość skutecznie niwelują bowiem ryzyko wykorzystania informacji dotyczących zmian legislacyjnych czy technologicznego, prawnego lub marketingowego know-how w celu uzyskania przez pracownika (lub jego otoczenia) osobistych korzyści.

Za najprostszą formę ograniczenia ryzyka zaistnienia konfliktu interesów należy uznać możliwość wyłączenia pracownika z podejmowania decyzji, względnie składanie deklaracji dotyczących ewentualnego konfliktu interesów. Zwykle wyłączenie z postępowania kojarzy się z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (konkretnie art. 24–27). Pozwala on bowiem na wyłączenie pracownika organu administracji publicznej, całego organu bądź członka organu kolegialnego od udziału w postępowaniu w sprawach wyczerpujących znamiona konfliktu interesów. Dzieje się to m.in. w sytuacji: istnienia więzi rodzinnych lub nadrzędności służbowej z osobami, których dotyczy rozpatrywana sprawa czy też uczestnictwa w wydaniu zaskarżonej decyzji bądź decyzji, która była podstawą wszczęcia, wobec tego podmiotu dochodzenia służbowego, postępowania dyscyplinarnego lub karnego. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby sam pracownik, po stwierdzeniu, że jego aktywność zawodowa (działalność gospodarcza, stosunek pracy z innym pracodawcą), inwestycyjna bądź relacje osobiste mogą wpływać na zdolność do podejmowania decyzji w interesie organizacji, poprosił o wyłączenie z rozpatrywania sprawy będącej w zakresie jego kompetencji. Wymaga to oczywiście odpowiedniej kultury organizacyjnej, która propaguje tego typu zachowania. W takiej sytuacji to do przełożonego należy decyzja, czy przychylić się do prośby pracownika, czy też uznać, że nie ma realnego zagrożenia dla jego bezstronności. W niektórych wypadkach wymagane są również obligatoryjne deklaracje o braku konfliktu interesów (wynikające np. z Prawa zamówień publicznych).

Za inne narzędzie kontroli społecznej w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne należy uznać obowiązek składania oświadczeń majątkowych. Nie istnieje jedna ustawa, w której wyszczególniono podmioty zobowiązane do składania takich oświadczeń. Centralne Biuro Antykorupcyjne szacuje, że w obecnym stanie prawnym obowiązek ten obejmuje około pół miliona Polaków (CBA 2019: 57). Co istotne, zakres podmiotowy tego zobowiązania należy uznać za niezwykle szeroki, dotyczy on także osób o bardzo różnym statusie i zakresie kompetencji. Z jednej strony obowiązkiem tym objęty jest bowiem prezydent, premier, ministrowie, parlamentarzyści czy sę-

dziowie Trybunału Konstytucyjnego, z drugiej zaś dyrektorzy szkół czy szeregowi pracownicy urzędów gmin, którzy wydają decyzje administracyjne w imieniu wójta (RZETECKA-GIL 2009). Obecne prace nad tzw. ustawą antykorupcyjną sugerują, że wkrótce zakres podmiotowy obowiązku składania oświadczeń majątkowych zostanie jeszcze bardziej rozszerzony.

Wydaje się, że składanie oświadczeń majątkowych przez niektóre osoby pełniące funkcje publiczne i ich publikacja w biuletynach informacji publicznej skutecznie pozwala nie tylko organom ścigania, ale nawet każdemu obywatelowi zidentyfikować ewentualne nieprawidłowości w funkcjonowaniu sektora publicznego. W warunkach polskich trudno jednak uznać to rozwiązanie za doskonałe z co najmniej kilku powodów. Jak wskazuje samo Centralne Biuro Antykorupcyjne, system oświadczeń majątkowych obarczony jest wieloma problemami natury formalnej, wynikającymi m.in. z: mnogości przepisów rozproszonych w kilkudziesięciu ustawach, wielu różnych wzorów formularzy oświadczeń, nieścisłych i niespójnych ustaw i rozporządzeń, braku jednolitych przepisów dotyczących jawności oświadczeń, różnych terminów składania oświadczeń, braku instrukcji do wypełniania oświadczeń, braku możliwości składania oświadczeń elektronicznych, braku sankcji za niezłożenie oświadczenia majątkowego w momencie odejścia ze stanowiska czy braku sankcji za podanie nieprawdy w oświadczeniu (CBA 2019: 76). Powoduje to dużą swobodę przy wypełnianiu oświadczeń i notoryczne zaniżanie (szczególnie przez polityków) wartości nieruchomości i posiadanych środków pieniężnych czy niewykazywanie (w zasadzie poza samochodami) mienia ruchomego o wartości powyżej 10 tysięcy złotych. Problematiczne bywa również wykazywanie majątku stanowiącego współwłasność małżeńską. Prowadzi to do takich absurdów, jak wycenienie dwustupięćdziesięciometrowego domu na 250 tysięcy złotych (JW 2020) czy niewpisanie do oświadczenia samolotu Cessna (GROCHAL i in. 2010). O tym, że sankcja za nieprawidłowości w oświadczeniach majątkowych jest w istocie przepisem martwym, świadczy chociażby fakt, że w zdecydowana większość posłów nie wykazuje posiadania żadnego majątku ruchomego (SZACKI 2012). Dodatkowo doniesienia medialne wskazują, że część wysoko postawionych funkcjonariuszy publicznych (bez względu na przynależność partyjną) po prostu przepisuje majątek na członków rodziny, którzy już nie są zobligowani do prezentowania swojego stanu majątkowego.

Od kilku lat zapowiadana jest rewolucja w systemie oświadczeń majątkowych, która ma poszerzyć obowiązek ich składania na rodziny niektórych polityków i urealnić wyceny przez zaangażowanie rzeczoznawców. Wydaje się

jednak, że nie ma woli politycznej, aby wreszcie uczynić z oświadczeń majątkowych realne narzędzie kontroli społecznej.

Z jeszcze większym absurdem wiąże się rejestr korzyści, ustanowiony na mocy Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Osoby te (a także ich małżonkowie) muszą do niego zgłaszać wszystkie darowizny otrzymane od podmiotów krajowych lub zagranicznych, jeżeli ich wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę. Zgłoszony powinien być więc prezent o wartości powyżej 380 złotych. Wynika to z art. 25 Ustawy z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. 2002, nr 200, poz. 1679 ze zm.), w którym ustalono, że ilekroć w przepisach prawa jest mowa o „najniższym wynagrodzeniu za pracę pracowników”, to oznacza to kwotę 760 zł. Tak przynajmniej obowiązek ten interpretuje prowadząca rejestr Państwowa Komisja Wyborcza. Problem w tym, że niektórzy zwracają uwagę, że Państwowa Komisja Wyborcza nie ma prawa wydawać wiążących interpretacji przepisów. Dodatkowo nie określono dokładnie, jakiego rodzaju korzyści należy zgłaszać, a za samo niedopełnienie tego obowiązku w istocie nie grożą żadne sankcje. Jak obrazowo wskazuje Ireneusz KRZEŚNICKI (2015), w odniesieniu do rejestru korzyści „przepisy prawa nakładają nie do końca zdefiniowany obowiązek, za niedopełnienie którego nie grożą żadne sankcje, ale tworzą jednak stan zagrożenia permanentnego łamania prawa przez osoby pełniące najwyższe funkcje państwowe”.

Rejestr korzyści rodzi także inny paradoks. Jak wskazano w rozdziale pierwszym, na gruncie polskiego prawa każde przyjęcie nienależnej korzyści majątkowej lub osobistej w związku z pełnieniem funkcji publicznej może wyczerpywać znamiona sprzedajności urzędniczej i w związku z tym organy antykorupcyjne rekomendują powstrzymanie się od przyjmowania jakichkolwiek prezentów. Z drugiej strony tworzy się rejestr korzyści, do którego wpisuje się tego typu prezenty. Może to w pewien sposób prowadzić do swoistej „legalizacji” łapówek.

Na koniec tego rozdziału warto wskazać kilka pozaprawnych mechanizmów przeciwdziałania konfliktom interesów, wynikających z wewnętrznych kodeksów etycznych i rekomendacji organów antykorupcyjnych. W wypadku potencjalnego konfliktu interesów najprostszą receptą jest unikanie sytuacji, które mogą powodować nieuświadomione poczucie wdzięczności i w konsekwencji chęć odwdziżenia się w przyszłości. W tym celu nie należy po prostu wchodzić w relacje wdzięczności z osobami i podmiotami, których

sprawy możemy potencjalnie załatwiać, a w kontaktach z nimi stosować zasadę „każdy płaci za siebie”. W odniesieniu do postrzeganego konfliktu interesów należy zaś bezwzględnie (czasem nawet do przesady) przestrzegać zasady bezstronności. Należy więc zachowywać równy, profesjonalny dystans do wszystkich interesariuszy, wystrzegać się decyzji mających znamiona nepotyzmu, a także samoograniczać się w korzystaniu nawet z należnych przywilejów. Tym samym i w tym wypadku słuszna wydaje się konkluzja, że to nie od paragrafów, ale od postaw i zachowań jednostek w głównej mierze zależy wykrywanie i przeciwdziałanie korupcji.

Bibliografia

- BAGIEŃSKA-MASIOTA A. (2010). *Sejmowa komisja śledcza w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- BURZYŃSKA A. (2020). *Stryj Dudy w spółce skarbu państwa. Bielan: każdy przypadek nepotyzmu powinien zostać potępiony*. Onet Opinie. <https://www.youtube.com/watch?v=FW8dZJkrJNs> (dostęp: 20.05.2021).
- CBA (2019). *Oświadczenia majątkowe: Polska*. „Przegląd Antykorupcyjny”, 10, 53–77.
- CBA (2020). *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2018 r.* Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CBA (2021). *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2020 r.* Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CBOS (2003). *Polacy o tzw. sprawie Rywina w przededniu rozpoczęcia jego procesu*. „Komunikat z badań nr BS/185/2003”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2004). *Opinie o aferze Rywina w przededniu sejmowej debaty nad raportem Anity Błochowiak*. „Komunikat z badań nr BS/91/2004”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2005a). *Opinie o działalności sejmowej komisji śledczej do spraw Orlenu*. „Komunikat z badań nr BS/24/2005”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2005b). *Polacy o sejmowej komisji śledczej do spraw prywatyzacji PZU*. „Komunikat z badań nr BS/52/2005”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2006a). *Centralne Biuro Antykorupcyjne*. „Komunikat z badań nr BS/39/2006”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2006b). *Opinie o sejmowej komisji śledczej ds. banków i nadzoru bankowego*. „Komunikat z badań nr BS/138/2006”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.

- CBOS (2006c). *Opinie o komisjach śledczych*. „Komunikat z badań nr BS/75/2006”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2007). *Polacy o potrzebie powołania komisji śledczych*. „Komunikat z badań nr BS/147/2007”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2010). *Polacy o sejmowej komisji śledczej ds. afery hazardowej*. „Komunikat z badań nr BS/48/2010”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2012). *Polacy o nepotyzmie w życiu publicznym*. „Komunikat z badań nr BS/124/2012”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2014). *Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce*. „Komunikat z badań nr BS/14/2014”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2020). *Oceny działalności instytucji publicznych*. „Komunikat z badań nr 38/2020”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2021). *Oceny działalności instytucji publicznych*. „Komunikat z badań nr 38/2021”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CIALDINI R. (2017). *Pre-swazja: Jak w pełni wykorzystać techniki wpływu społecznego*. Sopot: GWP.
- CUDOWSKI B. (2015). *Zmiany regulacji prawnej dodatkowego zatrudnienia*. „Studia Iuridica Lublinensia”, 24(3), 131–140.
- CZUBEK G., KOPİŃSKA G., SAWICKI A., WOJCIECHOWSKA-NOWAK A. (2010). *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- DRYNDA A. (2019). *Sejmowe komisje śledcze w praktyce politycznej III RP*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- FRAJ-MILCZARSKA A. (2015). *Podsumowanie I i II etapu strategii antykorupcyjnej w zakresie działań prewencyjnych i edukacyjnych oraz wyzwania stawiane w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*. W: *Krajowe strategie antykorupcyjne: materiały konferencyjne*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- GIETKA E. (2006). *Sami swoi, czyli jak uczciwie protegować i być protegowanym*. „Polityka”, 31.
- GOCZEK Ł. (2007). *Przyczyny korupcji i skuteczność strategii antykorupcyjnych*. „Gospodarka Narodowa”, 4, 33–48.
- GROCHAL R., SKOMRA S., WRÓBLEWSKI B. (2010). *CBA i cenna Palikota*. „Gazeta Wyborcza”, 13.09.
- JEDNAKA W. (2004). *Gabinety koalicyjne w III RP*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- JW (2020). *Dom Jarosława Zielińskiego w bardzo atrakcyjnej cenie. W oświadczeniu majątkowym jego wartość wynosi tylko 250 tys. zł*. „Gazeta Współczesna”. <https://wspolczesna.pl/dom-jaroslaw-a-zielinskiego-w-bardzo-atrakcyjnej-cenie-w-oswiadczeniu-majatkowym-jego-wartosc-wynosi-tylko-250-tys-zl/ar/c9-15066530> (dostęp: 30.05.2021).

- KGP (2010). *Policja w walce z korupcją: opis sposobu działania sprawców w wybranych sprawach*. Warszawa: Komenda Główna Policji.
- KGP (2021). *Wydział do walki z Korupcją*. <https://policja.pl/pol/kgp/biuro-kryminalne/struktura/wydzialy/wydzial-do-walki-z-koru/7385,Wydzialu-do-walki-z-Korupcja.html> (dostęp: 20.05.2021).
- Komisja UE (1998). *Reports on progress towards accession by each of the candidate countries*. Composite paper. COM (98) 712 final, 17 December 1998.
- Komisja UE (1999). *Reports on progress towards accession by each of the candidate countries*. Composite paper. COM (99) 500 final, 13 October 1999.
- Komisja UE (2000). *Report on progress towards accession by each of the candidate countries*. Enlargement strategy paper. COM (2000) 700 final, 8 November 2000.
- Komisja UE (2001). *Making a success of enlargement. Strategy paper and report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*. COM (2001) 700 final, 13 November 2001.
- KOPIŃSKA G. (2011). *Niedoceniane narzędzia zapobiegania korupcji*. W: *Dobre praktyki w zakresie wspierania transparentności w sektorze publicznym i prywatnym*. II Międzynarodowa Korupcja Antykorupcyjna. Warszawa, 9 grudnia 2011 roku.
- KOPIŃSKA G. (2018). *Stanowiska publiczne jako łup polityczny. Polityka personalna w okresie od 16 listopada 2015 do 31 października 2017 roku*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- KORYŚ P., TRUTKOWSKI C. (2014). *Nie jest tak dobrze czy nie jest tak źle? Zmiany poziomu percepcji korupcji w Polsce w świetle badań społecznych*. „Zarządzanie Publiczne”, 2(28), 63–83.
- KPRM (2009). *Szczegółowe informacje dotyczące „Tarczy antykorupcyjnej”*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. <https://archiwum.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/szczegolowe-informacje-dotyczace-tarczy-antykorupcyjnej.html> (dostęp: 30.05.2021).
- KRZEŚNICKI I. (2015). *Rejestr korzyści, czyli brak konkretnych definicji i sankcji*. „Prawo.pl”. <https://www.prawo.pl/samorzad/rejestr-korzysci,98404.html> (dostęp: 30.05.2021).
- KULBICKA A. (2013). *„Tarcza” miała chronić przed korupcją. Efektów nie widać*. TVN24.pl. <https://tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/tarcza-miala-chronic-przed-korupcja-efektow-nie-widac,375166.html?h=1f8f> (dostęp: 30.05.2021).
- LAYER M., SCHOFIELD N. (1991). *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- LEWANDOWSKI M., KOWALSKI A., OSIŃSKI T. (2006). *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- MAKOWSKI G. (2020). *Szykując grunt pod „wielką korupcję”. Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.

- MAKOWSKI G., WASZAK M. (2018). *Przepisy cyrylicą przez PiS pisane*. <https://www.rp.pl/Opinie/304069992-Przepisy-cyrylica-przez-PiS-pisane---Grzegorz-Makowski-i-Marcin-Waszak-o-projekcie-ustawy-o-jawnosci-zycia-publicznego.html> (30.05.2021).
- MAKOWSKI G., ZBIERANEK J., GAŁKOWSKI J. (2012). *Ocena stanu realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna za lata 2002–2009*. W: J. KOSIŃSKI, K. KRAK, A. KOMAN (red.). *Korupcja i antykorupcja: wybrane zagadnienia* (cz. III). Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- MSWiA (2004). *Sprawozdanie podsumowujące realizację I etapu Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna*. Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- MSWiA (2010). *Sprawozdanie Końcowe z realizacji Programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania 2005–2009*. Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- MYINT U. (2000). *Corruption: Causes, consequences and cures*. „Asia-Pacific Development Journal”, 7(2), 33–58.
- NIK (2004). *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2003*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- NIK (2020). *Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- OSI (2002). *Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej (UE): Korupcja i polityka antykorupcyjna*. Budapeszt: OSI/EU Accession Monitoring Program.
- Rada Ministrów (2002). *Program zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna: I etap wdrażania*. Warszawa: Rada Ministrów.
- Rada Ministrów (2005). *Program zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna: II etap wdrażania 2005–2009*. Warszawa: Rada Ministrów.
- Rada Ministrów (2014). *Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*. Monitor Polski: Dziennik Urzędowy RP, poz. 299.
- Rada Ministrów (2018). *Uchwała nr 207 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020*. Monitor Polski: Dziennik Urzędowy RP, poz. 12.
- RIKER W. (1962). *The Theory of Political Coalition*. New Haven: Yale University Press.
- RZETECKA-GIL A. (2009). *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- SCHMEMANN S. (1999). *What makes nation turn corrupt? Reformers worry that pay-offs and theft may be accepted as normal*. „New York Times”, 28.08.
- SZACKI W. (2012). *Oświadczenia majątkowe: czterystu posłów nie ma nic*. „Wyborcza.pl”. https://wyborcza.pl/1,75398,12415818,Oswiadczenia_majatkowe__czterystu_poslow_nie_ma_nic.html (dostęp: 20.05.2021).

- TUMIDALSKI W. (2021). *Krzysztof Izdebski: Wiele urzędów otrzymało prezent od I prezes SN*. <https://www.rp.pl/W-sadzie-i-urzedzie/302289949-Krzysztof-Izdebski-Wiele-urzedow-otrzymalo-prezent-od-I-prezes-SN.html> (dostęp: 30.05.2021).
- TURSKA-KAWA A., WOJTASIK W. (2017). *Korupcja polityczna*. Katowice: IPSO ORDO.
- WILKINSON D. (2005). *Komentarz do Programu zwalczania korupcji*. Ekspertyza opracowana w ramach projektu Wzmacnianie wdrażania Strategii Antykorupcyjnej, Phare.
- World Bank (2000). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C.: World Bank.
- WNUK M. (2008). *Jakiej strategii antykorupcyjnej Polska potrzebuje?* Materiał dyskusyjny przygotowany na seminarium na temat strategii antykorupcyjnej w Polsce, zorganizowanym w MSWiA w ramach Unijnego Projektu Twinningowego Transition Facility 2005 – Wzmacnianie działań antykorupcyjnych w Polsce, 13 maja 2008 roku.
- WNUK M. (2015). *Konflikt interesów: czym jest i jak go unikać?* Warszawa: Ministerstwo Spraw Zagranicznych.
- WULLF C.-P., EHBRECHT M. (2008). *Ekspertyza na temat skuteczności Strategii Antykorupcyjnej oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych*. Enhancing anti-corruption activities in Poland Twinning Project – Transition Facility 2005.
- ZHANG Y., LAVENA C. (2015). *Government Anti-Corruption Strategies: A Cross-Cultural Perspective*. Boca Raton–London–New York: CRC Press.

Rozdział 4.

Korupcja w Polsce w liczbach

Pomiar korupcji – czy w ogóle jest możliwy?

Nie tylko sposób definiowania korupcji może nastroczać sporych problemów badaczom tego zagadnienia. Podobne trudności napotyka się w procesie stworzenia wiarygodnego miernika korupcji. Trudno bowiem dokładnie określić skalę korupcji ze względu na fakt, że zarówno osobie korumpującej, jak i korumpowanemu zależy na uniknięciu odpowiedzialności za czyny korupcyjne i zachowaniu ich w tajemnicy. Stanowi to nie tylko wyzwanie dla organów ścigania, ale także utrudnia wskazanie rzeczywistego (i porównywalnego w czasie oraz między poszczególnymi państwami) wolumenu przestępstw korupcyjnych. Pewne wskazówki co do skali korupcji dają oczywiście statystyki dotyczące zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych, wszczętych postępowań przygotowawczych czy prawomocnych skazań za czyny korupcyjne, trzeba jednak pamiętać, że nie są one do końca miarodajne. Często statystyki te w większym stopniu ukazują poziom efektywności organów powołanych do ścigania przestępstw oraz sądownictwa, a nie realną skalę korupcji. Tym samym niewielka liczba odnotowywanych przestępstw w niektórych państwach niekoniecznie musi oznaczać niski poziom korupcji. Może ona wynikać z innych czynników, jak choćby niedofinansowania organów ścigania, a nawet ich skorumpowania. Analogicznie, notowany w danym państwie wzrost liczby przestępstw w pewnym przedziale czasowym nie musi być równoznaczny z większą skalą korupcji, ale po prostu może wiązać się z większą skutecznością służb powołanych do ich ścigania czy większym naciskiem rządzących na ściganie przestępstw korupcyjnych.

Mimo to naukowcy i instytucje badawcze starają się stworzyć mierniki korupcji, które umożliwiają analizy komparatystyczne w odniesieniu do tego zjawiska. Bazują one zwykle na czterech typach danych. Po pierwsze, badacze mogą wykorzystywać opinie związane z percepcją korupcji, zebrane przeważnie w wyniku badań opinii społecznej, w których pyta się ogół obywateli o postrzeganie korupcji w różnych obszarach sektora publicznego i prywatnego. Po drugie, analizy mogą odwoływać się do osobistych doświadczeń i (lub) wiedzy różnych grup respondentów na temat korupcji. W tym wypadku respondenci odpowiadają na pytania związane z tym, czy, kiedy i w jakiej formie zetknęli się z przestępstwami korupcyjnymi (zarówno czynną, jak i bierną korupcją). Po trzecie, badacze mogą posługiwać się przedstawianymi w formie ilościowej rankingami powstałymi w wyniku ocen eksperckich bazujących na informacjach rządowych i raportach instytucji pozarządowych. Zwykle w tego rodzaju rankingach opracowujące je ośrodki badawcze starają się zasięgnąć wiedzy kilku gremiów eksperckich, aby ich subiektywne oceny miały możliwie obiektywny charakter. Po czwarte, analizy mogą opierać się na „surowych” (nieprzetworzonych przez grono ekspertów) statystykach publikowanych w ramach informacji publicznej przez instytucje wymiaru sprawiedliwości, aparat ścigania oraz różnego rodzaju agendy rządowe (LEWICKA-STRZAŁECKA 2018: 11–12). Oczywiście dane te należy traktować z pewną rezerwą, gdyż, jak wspomniano powyżej, nie zawsze w pełni oddają skalę korupcji.

Z tego względu badania komparatystyczne w odniesieniu do korupcji prowadzi się najczęściej, bazując na różnych wskaźnikach opracowanych przez niezależne (często międzynarodowe) organizacje pozarządowe. W połowie lat dziewięćdziesiątych XX stulecia rozpoczęto publikację wskaźników opartych na indeksach korupcji gromadzonych przez przedsiębiorstwa sektora prywatnego zajmujące się szacowaniem poziomu ryzyka (KNACK, KEEFER 1995; MAURO 1995). Najbardziej popularny miernik tego rodzaju stanowi przygotowywany przez Political Risk Services indeks korupcji, publikowany w *International Country Risk Guide*. Obrazuje on ryzyko tego, że urzędnicy wyższego szczebla będą żądali specjalnych świadczeń pieniężnych od podmiotów gospodarczych planujących prowadzenie działalności na obszarze danego państwa oraz zakres występowania nielegalnych płatności w kręgach rządowych. Na podobnej zasadzie działają indeksy tworzone przez inne organizacje, np. TRACE Bribery Risk Matrix czy Global Corruption Index. Na podstawie tych indeksów część międzynarodowych koncernów podejmuje decyzje inwestycyjne związane z prowadzeniem działalności w danym państwie.

Nieco inny aspekt międzynarodowej wymiany gospodarczej starał się uchwycić indeks przekupstwa (Bribe Payers Index, BPI), publikowany przez Transparency International do 2011 roku, który koncentrował się na badaniu skłonności do dawania łapówek za granicą przez firmy z głównych krajów eksportujących. Na jego podstawie starano się określić, do jakich zachowań przedsiębiorstwa z danego państwa mogą się posunąć przy wręczaniu łapówek w celu rozpoczęcia działalności gospodarczej lub jej prowadzenia na terenie innego kraju. Próbowano również określić gałęzie gospodarki, które w największym stopniu obciążone są ryzykiem korupcji.

Najpopularniejszy i powszechnie stosowany miernik korupcji opracowało właśnie Transparency International, które od 1995 roku publikuje indeks percepcji korupcji (Corruption Perceptions Index, CPI). Stanowi on syntezę danych eksperckich pochodzących z różnych instytucji badawczych. Dzięki temu pozwala na sklasyfikowanie niemal wszystkich państw świata. Wskaźnik ten od 2012 roku przyjmuje wartości z przedziału 0–100, gdzie 0 oznacza państwo całkowicie skorumpowane, a 100 – całkowicie wolne od korupcji. W 2020 roku podstawę stworzonego przez Transparency International miernika korupcji tworzyło 13 innych indeksów publikowanych przez 12 instytucji badawczych (CPI 2021). Wśród tych wskaźników znajdują się: African Development Bank Country Policy and Institutional Assessment; Bertelsmann Stiftung Sustainable Governance Indicators; Bertelsmann Stiftung Transformation Index; Economist Intelligence Unit Country Risk Service; Freedom House Nations in Transit; Global Insight Country Risk Ratings; IMD World Competitiveness Center World Competitiveness Yearbook Executive Opinion Survey; Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence; The PRS Group International Country Risk Guide; World Bank Country Policy and Institutional Assessment; World Economic Forum Executive Opinion Survey; World Justice Project Rule of Law Index Expert Survey oraz Varieties of Democracy (V-Dem). Ze względu na różnorodność wykorzystywanych danych indeks percepcji korupcji w środowisku międzynarodowym stanowi najważniejszy miernik korupcji. O jego randze świadczy chociażby fakt, że stanowi jeden z głównych mierników ewaluacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 oraz na lata 2018–2020. Indeks percepcji korupcji przyczynił się również w niektórych państwach do zmian na stanowiskach w centralnych urzędach publicznych (MUNGIU-PIPPIDI, DADASOV 2016).

Podobną konstrukcję ma opracowany przez ekspertów Banku Światowego indeks kontroli korupcji (*control of corruption*). Pozwala on uchwycić

zakres, w jakim władza publiczna jest sprawowana dla prywatnych korzyści (charakterystyczny zarówno dla drobnych, jak i dla wielkich form korupcji), a także zawłaszczenia państwa przez elity i interesy prywatne (KAUFMANN i in. 2003). Indeks ten opracowywany jest na podstawie danych pochodzących z kilkudziesięciu instytucji badawczych z całego świata.

Statystyki dotyczące przestępstw korupcyjnych w Polsce

Podstawowym miernikiem skali korupcji w danym państwie jest zwykle liczba zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych. Z pozoru wydaje się on dosyć obiektywny, jednak jego analiza napotyka wiele ograniczeń. Po pierwsze, jak wskazujemy w rozdziale pierwszym, katalog zachowań formalnie uznawanych za korupcyjne zmienia się w czasie. Nie mówimy tutaj o zmianach transgeneracyjnych. Wystarczy choćby przywołać przykład Polski, w której w ciągu ostatnich kilkunastu lat nieco zmieniał się katalog przepisów penalizujących korupcję (np. część przestępstw zaczęto ścigać na podstawie Ustawy o sporcie czy Ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych). Odbiło się to zresztą na raportowaniu przestępstw przez organy ścigania, gdyż od 2015 roku w ramach map korupcji uwzględnia się rejestracje wynikające z art. 271 § 3 Kodeksu karnego. Sprawia to spore trudności w procesie porównywania danych dotyczących ścigania korupcji. Po drugie, nawet zmiany w danych obrazujących liczbę rejestracji przestępstw korupcyjnych niekoniecznie muszą wskazywać na tendencję – wzrostową bądź spadkową. Samo ściganie (również w warunkach polskich) bywa bowiem często uzależnione od nacisków, jakie obecnie rządząca klasa polityczna kładzie na działania antykorupcyjne. Mówiąc prościej, wzrost notowanych przestępstw nie musi koniecznie oznaczać realnego przyrostu korupcji, lecz może wiązać się po prostu z priorytetowym traktowaniem działań antykorupcyjnych. Oczywiście często nie wynika ono z dbałości rządzących o przejrzystość życia społecznego, ale podyktowane jest wyborczą kalkulacją i chęcią zdobycia poparcia społecznego. Jak wskazujemy w rozdziale piątym, strategia oparta na budowaniu wizerunku „szeryfa walczącego z układami” może stanowić skuteczną strategię w procesie budowania kapitału politycznego. Analogicznie spadek liczby rejestrowanych przestępstw korupcyjnych nie musi automatycznie wiązać się z większą przejrzystością życia społecznego, a po prostu być wynikiem tego, że nie ma woli politycznej, aby korupcję ścigać. Świadomi tych ograniczeń

zdecydowaliśmy się na prześledzenie najważniejszych statystyk związanych ze skalą korupcji w Polsce, aby w kolejnym rozdziale skonfrontować tę skalę ze społecznym postrzeganiem korupcji. W celu uzyskania porównywalnych danych skupimy się na liczbie rejestrowanych przestępstw z wyłączeniem tych ściganych na podstawie art. 271 § 3 Kodeksu karnego.

Od 2006 roku liczba zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych utrzymuje się na względnie stałym poziomie – około 10 tysięcy rocznie. Pewną anomalię na tym tle stanowi 2013 rok, w którym odnotowano 15 405 przestępstw korupcyjnych. Trudno stwierdzić, z czego ona wynika, ale zapewne może być rezultatem wzmożonej działalności organów ścigania. Wzrost rejestracji wiązał się bowiem głównie z większą liczbą spraw z zakresu sprzedajności urzędniczej. W tym czasie CBA dokładnie prześwietliło przetargi związane z informatyzacją, co doprowadziło do wykrycia wieloletniego układu korupcyjnego oraz udowodnienia istnienia specjalnego funduszu łapówkowego dla polskich urzędników (ZAWADKA, KACPRZAK 2013). Ówczesny rzecznik CBA nazwał te wydarzenia „największą aferą korupcyjną w historii Polski”. Zatrzymano wówczas urzędników państwowych pracujących w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych oraz Głównym Urzędzie Statystycznym, w tym wiceprezesa GUS i naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych w Biurze Dyrektora Generalnego MSZ (DUDA 2013).

Statystyki związane z rejestracją korupcji potwierdzają również, że w warunkach polskich zjawisko to utożsamia się z relacjami, w których korumpowana jest osoba pełniąca funkcję publiczną. Dominującymi przestępstwami są bowiem poświadczenie nieprawdy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą oraz sprzedajność urzędnicza. W 2018 roku odnotowane przestępstwa korupcyjne w obrocie gospodarczym stanowiły jedynie 0,46% wszystkich przypadków korupcji. Tym samym zasadne wydaje się zintensyfikowanie działań zmierzających do większej wykrywalności tego typu przestępstw.

Jak wskazaliśmy w pierwszym rozdziale, podstawową karą za większość przestępstw korupcyjnych jest pozbawienie wolności od sześciu miesięcy do ośmiu lat. W praktyce jednak niewiele osób odsiaduje w więzieniu karę za tego rodzaju przestępstwa. Zdecydowana większość spraw kończy się karą pozbawienia wolności z zawieszeniem. Do 2015 roku odsetek osób ukaranych bezwzględnym więzieniem wśród wszystkich prawomocnie skazanych oscylował między 4,86% a 6,46%. Po tym czasie wzrósł on niemal dwukrotnie, aby w 2018 roku osiągnąć 14,14% (230 kar bezwzględnego więzienia na 2046 prawomocnie skazanych). Pokazuje to, że kary za korupcję należy uznać

Liczba zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych w Polsce w latach 2004–2018

Podstawa prawna	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
art. 228 Kk	5 560	5 468	4 496	2 398	2 216	6 124	4 128	3 676	5 836	4 150	3 299	2 542	1 646	903	746
art. 229 Kk	1 991	2 204	1 951	2 167	2 304	2 881	3 235	3 605	4 149	4 041	3 779	4 462	1 641	1 225	1 054
art. 230 Kk	354	779	467	662	547	773	975	1 012	1 032	935	571	863	264	245	257
art. 230a Kk	152	144	194	118	336	333	251	159	384	349	139	255	40	19	0
art. 231 § 2 Kk	1 352	2 245	912	2 894	3 303	4 423	2 083	772	1 613	1 583	611	2 636	857	392	193
art. 250a Kk	38	11	28	115	103	18	40	144	121	10	27	97	20	3	0
art. 271 § 3 Kk	22 431	24 829	17 531	8 797	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
art. 296a Kk	149	317	141	290	160	447	158	153	167	130	163	167	32	17	0
art. 296b Kk (uchylony)	0	0	0	96	92	148	99	178	636	528	235	123	7	9	0
art. 305 § 1 Kk	276	246	246	243	286	252	–	–	–	–	–	–	–	–	–
art. 46 Uos	3	3	0	7	4	4	3	4	–	–	–	–	–	–	–
art. 47 Uos	0	1	0	0	2	0	–	–	–	–	–	–	–	–	–
art. 48 Uos	0	0	1	2	0	2	–	–	–	–	–	–	–	–	–
art. 54 Uor	3	0	1	1	1	0	–	–	–	–	–	–	–	–	–
RAZEM	32 309	36 247	25 968	17 790	9 354	15 405	10 972	9 703	13 938	11 726	8 824	11 145	4 507	2 813	2 250
RAZEM bez art. 271 § 3 Kk	9 878	11 418	8 437	8 993	9 354	15 405	10 972	9 703	13 938	11 726	8 824	11 145	4 507	2 813	2 250

Rozwinięcia skrótów: Kk – Kodeksu karnego; Uos – Ustawy o sporcie; Uor – Ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: CBA 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2019, 2020.

za dość łagodne i ograniczające się zwykle do pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem (ewentualnie połączonej z orzeczonym przez sąd przepadkiem korzyści uzyskanej przez sprawcę przestępstwa). Można tym samym podać w wątpliwość wysokość i nieuchronność sankcji za korupcję, które niekiedy mogą ograniczyć chęć do uczestnictwa w tym procederze.

Prawomocnie skazani za przestępstwa korupcyjne w latach 2009–2018 w Polsce – z podziałem na rodzaj kary

Rodzaj kary \ Rok	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
grzywna samoistna	359	343	341	175	88	99	97	83	61	74
ograniczenie wolności	34	40	41	18	20	31	17	36	19	13
bezwzględne pozbawienie wolności	230	189	237	141	108	145	132	158	134	158
pozbawienie wolności z zawieszeniem	1397	1554	1971	2070	2046	2100	2248	2660	2624	2762
kara mieszana	26	35	29	1	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
środki karne orzeczone samoistnie	0	0	4	0	0	1	0	0	1	4
RAZEM	2046	2161	2623	2405	2262	2376	2494	2937	2839	3011
udział kary bezwzględnego pozbawienia wolności (w %)	14,14	10,84	10,73	6,38	5,01	6,46	5,55	5,61	4,86	5,41

Źródło: opracowanie własne na podstawie: CBA 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2019, 2020.

W celu oszacowania ryzyka korupcji warto także śledzić dane dotyczące rejestracji przestępstw w odniesieniu do kategorii socjodemograficznych. W ten sposób można określić, jakie jednostki należy uznać za szczególnie podatne na zjawiska korupcyjne. Biorąc pod uwagę sumaryczne dane z lat 2011–2018, należy stwierdzić, że najwięcej przestępstw korupcyjnych odnotowano w województwach: śląskim (42 427), małopolskim (27 239) oraz mazowieckim (16 824). Na przeciwległym biegunie uplasowały się województwa: warmińsko-mazurskie (1928), opolskie (2787) oraz podlaskie (2962).

Statystyki te nie dziwią, gdyż „liderzy pod względem korupcji” plasują się w czwórce województw o największej liczbie mieszkańców. Ponadto w województwie mazowieckim (konkretnie w Warszawie) nagromadzono instytucje centralne, a w województwie śląskim istnieje najwięcej miast na prawach powiatu.

Liczba zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych w Polsce w latach 2011–2018 w poszczególnych województwach

Rok Woje- wództwo	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
dolnośląskie	1 582	2 334	912	411	279	559	426	555
kujawsko- -pomorskie	7 149	1 042	327	301	289	405	324	502
lubelskie	1 985	316	971	474	434	395	398	533
lubuskie	1 048	1 498	376	1 726	2 005	140	132	203
łódzkie	866	1 028	505	805	350	576	1 298	1 080
małopolskie	4 457	10 330	7 310	1 821	597	882	820	1 022
mazowieckie	3 918	3 542	1 852	2 108	1 260	1 572	1 424	1 148
opolskie	709	625	455	479	57	259	39	164
podkarpackie	437	958	354	293	178	363	269	193
podlaskie	1 140	302	876	117	131	87	183	126
pomorskie	396	597	419	1 052	270	368	241	207
śląskie	5 031	8 286	8 948	5 348	2 359	7 141	3 079	2 235
świętokrzyskie	1 230	1 863	555	1 858	429	1 501	1 031	773
warmińsko- -mazurskie	386	237	609	85	118	167	239	87
wielkopolskie	1 334	2 124	1 135	488	204	662	505	304
zachodnio- -pomorskie	387	996	254	253	300	280	431	455
b.d.	164	192	133	188	102	171	131	190
RAZEM	32 219	36 270	25 991	17 807	9 362	15 528	10 970	9 777

Źródło: opracowanie własne na podstawie: CBA 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2019, 2020.

Z powyższych względów warto przedstawić cytowane dane, odnosząc je do liczby mieszkańców. W tym wypadku okazuje się, że nadal największą skalę korupcji odnotowano w województwie śląskim – średnio 1170 spraw

rocznie w przeliczeniu na milion mieszkańców. Na minus wyróżniają się także województwa: małopolskie, świętokrzyskie i lubuskie, w których wskaźnik ten wynosi odpowiednio 1001, 930 i 878 rejestracji przestępstw korupcyjnych rocznie na milion mieszkańców. Najlepiej na tym tle wypadają natomiast województwa: warmińsko-mazurskie (169 rejestracji rocznie na milion mieszkańców), pomorskie (190), wielkopolskie (242) oraz zachodniopomorskie (247).

Polskie statystyki niejako pokrywają się z przedstawionymi w rozdziale drugim wynikami badań dotyczących oddziaływania płci na zachowania korupcyjne. Wynika z nich, że korupcja jest przede wszystkim domeną mężczyzn. W latach 2009–2018 stanowili oni dokładnie 86,54% prawomocnie skazanych za przestępstwa korupcyjne. Rekordowy pod tym względem był 2010 rok, kiedy to dziewięciu na dziesięciu skazanych stanowili właśnie mężczyźni.

Płeć prawomocnie skazanych dorosłych za przestępstwa korupcyjne w Polsce w latach 2009–2018

Rok Płeć	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
mężczyźni	1730	1816	2186	2027	1961	2002	2186	2537	2562	2708
kobiety	316	345	437	378	300	374	308	340	277	303
RAZEM	2046	2161	2623	2405	2261	2376	2494	2877	2839	3011
odsetek mężczyzn wśród wszystkich skazanych (w %)	84,56	84,04	83,34	84,28	86,73	84,26	87,65	88,18	90,24	89,94

Źródło: opracowanie własne na podstawie: CBA 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2019, 2020.

Co więcej, mężczyźni częściej odbywają również karę pozbawienia wolności za przestępstwa korupcyjne. W praktyce sądowej w warunkach polskich kary „bezwzględnego więzienia” orzekane są w wypadku korupcji wielkiej wartości lub w warunkach recydywy. W latach 2010–2018 mężczyźni stanowili 94,31% przyjętych do odbycia kary pozbawienia wolności za korupcję. Rekordowy pod tym względem był 2010 rok, w którym wśród 199 osadzonych 196 osób stanowili mężczyźni (98,49%).

Płeć osób przyjętych do odbycia kary pozbawienia wolności za przestępstwa korupcyjne w Polsce w latach 2010–2018

Płeć \ Rok	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
mężczyźni	223	252	225	244	168	222	251	225	196
kobiety	23	18	16	14	17	12	11	7	3
RAZEM	246	270	241	258	185	234	262	232	199
odsetek mężczyzn wśród wszystkich osadzonych (w %)	90,65	93,33	93,36	94,57	90,81	94,87	95,80	96,98	98,49

Źródło: opracowanie własne na podstawie: CBA 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2019, 2020.

Większy poziom uwikłania mężczyzn w sytuacje korupcyjne w warunkach polskich można tłumaczyć na kilka sposobów. Po pierwsze, może on wynikać z faktu, że mimo przemian, które nastąpiły w tym aspekcie w ostatnich kilkunastu latach, to mężczyźni nadal zajmują najwyższe stanowiska, zwiększające możliwości czerpania z nich nienależnych osobistych korzyści. Po drugie, jak wskazujemy w rozdziale drugim, kobiety wykazują mniejszą skłonność do zachowań ryzykownych i są bardziej nastawione prospołecznie. Wynika to w dużej mierze z uwarunkowań kulturowych. W procesie socjalizacji kobiety uczą się pewnych schematów zachowań, które oparte są raczej na kooperacji niż rywalizacji. Tym samym nawet jeśli znajdują się w sytuacji korupcyjnej, głęboko zakorzenione normy kulturowe w mniejszym stopniu niż mężczyznom pozwalają im na zachowania korupcyjne. Po trzecie, uwarunkowania kulturowe wynikające z polskiego przywiązania do tradycji mogą skutkować tym, że kobietom rzadziej składa się propozycje korupcyjne.

Ciekawie prezentują się również dane odnoszące się do wieku podejrzanych o korupcję. W tym wypadku okazuje się, że najczęściej podejrzanyymi o popełnienie tego rodzaju przestępstw są osoby powyżej 50. roku życia. Co więcej, liczba podejrzanych mocno rośnie wraz z przekroczeniem 30 lat. Czy wobec tego „trzydziestka” stanowi swoisty Rubikon, a jej ukończenie rozluźnia rygorystyczny moralny i zwiększa skłonność do zachowań korupcyjnych? Nic z tych rzeczy. Wy tłumaczenie jest o wiele prostsze. Jak wskazywaliśmy w poprzednich rozdziałach, korupcja wiąże się z szerokim zakresem kompetencji i dużą uznaniowością decyzji, które są charakterystyczne dla osób zajmujących wyższe stanowiska w hierarchii organizacyjnej. Te zaś raczej

rzadko obejmuje się bezpośrednio po ukończeniu edukacji, lecz osiąga się przez nabieranie doświadczenia zawodowego i uzyskiwanie kolejnych stopni awansu. Wysoka pozycja w organizacyjnej hierarchii wiąże się zwykle z poczuciem władzy, a to, jak wskazujemy w rozdziale drugim, rzutuje na większą skłonność do ryzyka związaną z poczuciem bezkarności, a więc także większą skłonność do zachowań nieetycznych.

Wiek osób podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych w Polsce w latach 2010–2018

Wiek \ Rok	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
do 20 lat	35	36	39	62	82	98	73
21–29 lat	285	271	293	420	401	437	231
30–39 lat	557	645	617	1299	1195	1165	519
40–49 lat	544	697	641				1488
50 i więcej lat	799	853	817	653	650	690	994
nieokreślony	b.d.	b.d.	b.d.	65	40	44	b.d.
RAZEM	2220	2502	2407	2499	2368	2434	3305

Źródło: opracowanie własne na podstawie: CBA 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2019, 2020.

Polska w międzynarodowych rankingach korupcji

Ze względu na problemy w określeniu zakresu pojęciowego korupcji i różnice kulturowe niezwykle trudno prowadzi się badania porównawcze nad korupcją. Mimo to próbuje się uchwycić tendencje w odniesieniu do zachowań korupcyjnych w skali międzynarodowej. Za najbardziej znany wskaźnik tego typu uchodzi wspomniany już na początku tego rozdziału indeks percepcji korupcji opracowywany przez Transparency International. Ten oparty na opinii eksperckiej wskaźnik ma kilka podstawowych ograniczeń. Po pierwsze, co wskazujemy w rozdziale pierwszym, korupcja jest na tyle złożonym zjawiskiem, że po prostu trudno je skwantyfikować, a co dopiero zrobić to w sposób jednowymiarowy i niejako „zamknąć” korupcję w danym kraju w skali 0–100. Po drugie, wskaźnik nie określa samej skali korupcji, lecz wyobrażenia o tej skali (na dodatek w dużej mierze formułowanej przez ekspertów). Może tym samym nie odzwierciedlać realnej sytuacji, lecz być wynikiem istniejących stereotypów i uprzedzeń. Po trzecie, indeks percepcji

korupcji mierzy jedynie korupcję w sektorze publicznym, pomijając wszystkie te aspekty, które dotyczą sektora prywatnego. Mimo tych wad na wskaźnik opracowany przez Transparency International często powołują się badacze korupcji, media i instytucje rządowe.

Już na pierwszy rzut oka można zauważyć, że wśród państw o najniższym poziomie korupcji dominują kraje uznawane za mające wysoki poziom demokracji. Choć oczywiście i w tym wypadku widoczne są pewne wyjątki. Przykładowo Singapur, w którym opozycja ma mocno ograniczoną możliwość uzyskania politycznej reprezentacji, uznawany jest za niemal wolny od korupcji. Postanowiliśmy jednak sprawdzić, czy istnieje związek między postrzeganym poziomem korupcji (zobrazowanym indeksem percepcji korupcji) a poziomem demokracji (określonym indeksem demokracji opracowanym przez Economist Intelligence Unit). W tym celu wyliczyliśmy współczynnik korelacji Pearsona między tymi zmiennymi. Dokładne dane obrazujące miejsca poszczególnych państw w obu wymiarach prezentujemy w *Aneksie 2*.

Siła związku między indeksem percepcji korupcji a indeksem demokracji

Rok	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Indeks demokracji (Democracy Index)	Indeks percepcji korupcji (Corruption Perceptions Index)								
	0,755	0,753	0,761	0,761	0,758	0,732	0,737	0,733	0,730

Wszystkie różnice istotne na poziomie $p \leq 0,001$.





























Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza potwierdziła, że istnieje silny dodatni związek między indeksem percepcji korupcji a indeksem demokracji. Oznacza to, że państwa o niższym poziomie korupcji charakteryzują się zwykle wysokim stopniem demokracji. Wystarczy zresztą spojrzeć na czołowe miejsca rankingu Transparency International, które są zajmowane głównie przez państwa uznawane za „pełne demokracje”. W 2020 roku pierwsza piętnastka państw według indeksu percepcji korupcji w dużej mierze pokrywała się z klasyfikacją sformułowaną przez Economist Intelligence Unit. Wśród państw o najwyższej wartości indeksu percepcji korupcji znalazły się kolejno (w nawiasach wartość punktowa z przedziału 0–100): Dania (88), Nowa Zelandia (88), Finlandia (85), Singapur (85), Szwecja (85), Szwajcaria (85),

Norwegia (84), Niderlandy (82), Niemcy (80), Luksemburg (80), Australia (77), Kanada (77), Hongkong (77), Wielka Brytania (77), Austria (76) i Belgia (76). Według indeksu demokracji za państwa określane mianem „pełne demokracje” można uznać (w nawiasach wartości punktowe z przedziału 0–10): Norwegię (9,81), Islandię (9,37), Szwecję (9,26), Nową Zelandię (9,25), Kanadę (9,24), Finlandię (9,20), Danię (9,15), Irlandię (9,05), Australię (8,96), Niderlandy (8,96), Tajwan (8,94), Szwajcarię (8,83), Luksemburg (8,68), Niemcy (8,67), Urugwaj (8,61), Wielką Brytanię (8,54), Chile (8,28), Austrię (8,16), Kostarykę (8,16), Mauritius (8,14), Japonię (8,13), Hiszpanię (8,12) oraz Koreę Południową (8,01).

W gronie państw Unii Europejskiej Polska przez długi czas plasowała się w okolicach środka stawki pod względem indeksu percepcji korupcji. Od 2015 roku, wraz z przejściem władzy przez Zjednoczoną Prawicę, zaczęła jednak stopniowo spadać w rankingu tworzonym przez Transparency International. W 2020 roku z wynikiem 56 w skali 0–100 Polska zajmowała 18. miejsce wśród państw Unii Europejskiej oraz 45. lokatę w gronie 180 wszystkich badanych państw. Średni wynik dla państw Unii Europejskiej wynosi obecnie 66. Mimo to miejsce w rankingu wskazuje, że Polska nie ma poważnego problemu z korupcją. Niepokojąca może być jednak tendencja spadkowa notowana w indeksie Transparency International. Jeszcze w 2015 roku Polska zajmowała bowiem 29. pozycję. Od tego momentu indeks percepcji korupcji dla Polski spadł o siedem punktów, a wśród państw Unii Europejskiej zdołały ją wyprzedzić: Hiszpania, Słowenia, Litwa, Cypr oraz Łotwa. Co więcej, Polska w latach 2015–2020 (wraz z Maltą i Węgrami) odnotowała największy spadek wartości tego wskaźnika. Nie umknęło to uwadze badaczy, którzy poświęcili Polsce fragment raportu Transparency International, określając ją i Maltę jako państwa, które należy obserwować. Zwracają oni uwagę, że partia rządząca wprowadza reformy osłabiające niezależność sądownictwa, a „erozja praworządności i nadzoru demokratycznego stworzyła warunki, które mogą przyczynić się do rozkwitu korupcji na najwyższych szczeblach władzy”. Uznają również, że podczas pandemii COVID-19 wprowadzono wiele niebezpiecznych przepisów ograniczających dostęp do informacji publicznej i zezwalających na nieprzejrzyste wydatki publiczne. Negatywnie oceniają także próby uchwalenia przepisów zapewniających bezkarność urzędników państwowych za łamanie prawa w związku z pandemią COVID-19 (CPI 2021: 23).




















Wartość indeksu percepcji korupcji państw Unii Europejskiej w latach 2012–2020

	Państwo	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	Zmiana 2012-2020	amplituda
1	 Dania	88	87	88	88	90	91	92	91	90	-2	5
2	 Finlandia	85	86	85	85	89	90	89	89	90	-5	5
3	 Szwecja	85	85	85	84	88	89	87	89	88	-3	5
4	 Niderlandy	82	82	82	82	83	84	83	83	84	-2	2
5	 Luksemburg	80	80	81	82	81	85	82	80	80	0	5
6	 Niemcy	80	80	80	81	81	81	79	78	79	1	3
7	 Wielka Brytania	77	77	80	82	81	81	78	76	74	3	8
8	 Austria	76	77	76	75	75	76	72	69	69	7	8
9	 Belgia	76	75	75	75	77	77	76	75	75	1	2
10	 Estonia	75	74	73	71	70	70	69	68	64	11	11
11	 Irlandia	72	74	73	74	73	75	74	72	69	3	6
12	 Francja	69	69	72	70	69	70	69	71	71	-2	3
13	 Hiszpania	62	62	58	57	58	58	60	59	65	-3	8
14	 Portugalia	61	62	64	63	62	64	63	62	63	-2	3
15	 Słowenia	60	60	60	61	61	60	58	57	61	-1	4
16	 Litwa	60	60	59	59	59	59	58	57	54	6	6
17	 Cypr	57	58	59	57	55	61	63	63	66	-9	11
18	 Łotwa	57	56	58	58	57	56	55	53	49	8	9
19	 Polska	56	58	60	60	62	63	61	60	58	-2	7
20	 Czechy	54	56	59	57	55	56	51	48	49	5	11
21	 Malta	53	54	54	56	55	60	55	56	57	-4	7
22	 Włochy	53	53	52	50	47	44	43	43	42	11	11
23	 Grecja	50	48	45	48	44	46	43	40	36	14	14
24	 Słowacja	49	50	50	50	51	51	50	47	46	3	5
25	 Chorwacja	47	47	48	49	49	51	48	48	46	1	5
26	 Rumunia	44	44	47	48	48	46	43	43	44	0	5
27	 Węgry	44	44	46	45	48	51	54	54	55	-11	11
28	 Bułgaria	44	43	42	43	41	41	43	41	41	3	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Transparency International.

Nieco lepiej wygląda pozycja Polski pod względem indeksu percepcji korupcji na tle innych państw Europy Środkowej i Wschodniej. Jeszcze w 2015 roku Polska w gronie państw regionu ustępowała jedynie Estonii. Pięć lat później nasz kraj spadł o trzy pozycje i został wyprzedzony dodatkowo przez Słowenię, Litwę i Łotwę. Źle prezentują się także tendencje odnoszące się do okresu 2015–2020. W tym wypadku Polska (wraz z Węgrami i Macedonią Północną) odnotowała największy spadek wartości wskaźnika Transparency International. Co więcej, biorąc pod uwagę oceny poczynań rządu w przestrzeni międzynarodowej, można spodziewać się dalszych spadków i „podążania drogą węgierską” (w latach 2012–2020 indeks percepcji korupcji w wypadku Węgier spadł o rekordowe w skali Europy 11 punktów).

Wartość indeksu percepcji korupcji państw Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2012–2020

	Państwo	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	Zmiana 2012-2020	amplituda
1	 Estonia	75	74	73	71	70	70	69	68	64	11	11
2	 Słowenia	60	60	60	61	61	60	58	57	61	-1	4
3	 Litwa	60	60	59	59	59	59	58	57	54	6	6
4	 Łotwa	57	56	58	58	57	56	55	53	49	8	9
5	 Polska	56	58	60	60	62	63	61	60	58	-2	7
6	 Czechy	54	56	59	57	55	56	51	48	49	5	11
7	 Słowacja	49	50	50	50	51	51	50	47	46	3	5
8	 Chorwacja	47	47	48	49	49	51	48	48	46	1	5
9	 Białoruś	47	45	44	44	40	32	31	29	31	16	18
10	 Czarnogóra	45	45	45	46	45	44	42	44	41	4	5
11	 Rumunia	44	44	47	48	48	46	43	43	44	0	5
12	 Węgry	44	44	46	45	48	51	54	54	55	-11	11
13	 Bułgaria	44	43	42	43	41	41	43	41	41	3	3
14	 Serbia	38	39	39	41	42	40	41	42	39	-1	4
15	 Kosowo	36	36	37	39	36	33	33	33	34	2	6
16	 Albania	36	35	36	38	39	36	33	31	33	3	8
17	 Bośnia i Hercegowina	35	36	38	38	39	38	39	42	42	-7	7
18	 Macedonia Północna	35	35	37	35	37	42	45	44	43	-8	10
19	 Ukraina	33	30	32	30	29	27	26	25	26	7	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Transparency International.

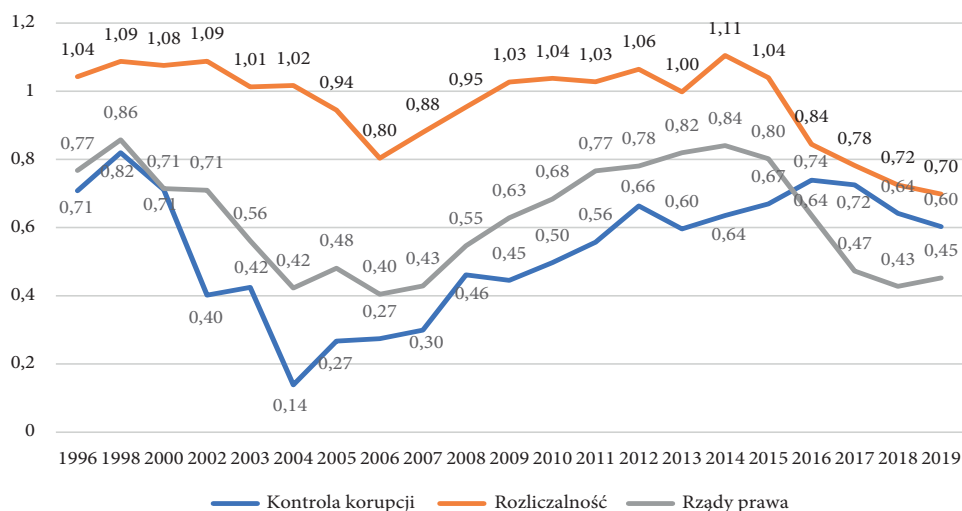
Dużą popularność w analizach porównawczych zdobywa również indeks kontroli korupcji (*control of corruption*) publikowany przez Bank Światowy, który przyjmuje wartości od -2,5 do 2,5. Stanowi on jeden z sześciu wskaźników Worldwide Governance Indicators (WGI). Oprócz niego analitycy rokrocznie publikują indeksy określające: efektywność rządzenia, stabilność polityczną, rozliczalność władz, jakość prawa i zachowanie standardów rządów prawa. Indeks kontroli korupcji również opiera się na jej percepcji, jednak w odróżnieniu od indeksu percepcji korupcji publikowanego przez Transparency International wykorzystuje nie tylko opinie ekspertów, ale także sondaże opinii publicznej i sondaże na próbach przedstawicieli organizacji społecznych (MAKOWSKI 2020).

Rezultaty Polski na indeksie kontroli korupcji w latach 1996–2019 wykazują tendencję wzrostową, co może świadczyć o tym, że Polska coraz lepiej radzi sobie z korupcją. Jednocześnie od 2015 roku według Banku Światowego nastąpił znaczny regres w zakresie rozliczalności władz i przestrzegania zasad państwa prawa. W 2019 roku wartość przypisana rozliczalności była najniższa od momentu rozpoczęcia pomiarów, czyli od 1996 roku.

W wymiarze dotyczącym rządów prawa niższe wartości uzyskano jedynie w końcowej fazie rządu Leszka Millera, a także w czasie pierwszego okresu rządów Prawa i Sprawiedliwości (w koalicji z Ligą Polskich Rodzin i Sa-

moobroną). Paradoksalnie więc instytucje międzynarodowe wskazują, że w Polsce obecnie istnieje problem z kontrolą działań rządzących i „naganiem” praworządności (co w ujęciu Klitgaarda może powodować problem systemowej korupcji na najwyższych szczeblach władzy), ale według ekspertów, obywateli i organizacji społecznych nie ma problemu z korupcją. Jak tłumaczy Grzegorz Makowski (2020), może to być wynik ciągłego przyrostu różnych rozwiązań antykorupcyjnych (szczególnie regulacji prawnych), co zwykle bywa postrzegane pozytywnie, nawet jeśli w praktyce przepisy prawa nie działają. Tym samym prawo pełni niejako funkcję „środka uspakajającego”, nawet jeśli później okazuje się, że w niewielkim stopniu przyczynia się do spadku przestępczości.

Indeksy kontroli korupcji, rozliczalności władz oraz rządów prawa publikowane w ramach Worldwide Governance Indicators przez Bank Światowy w latach 1996–2019 w odniesieniu do Polski

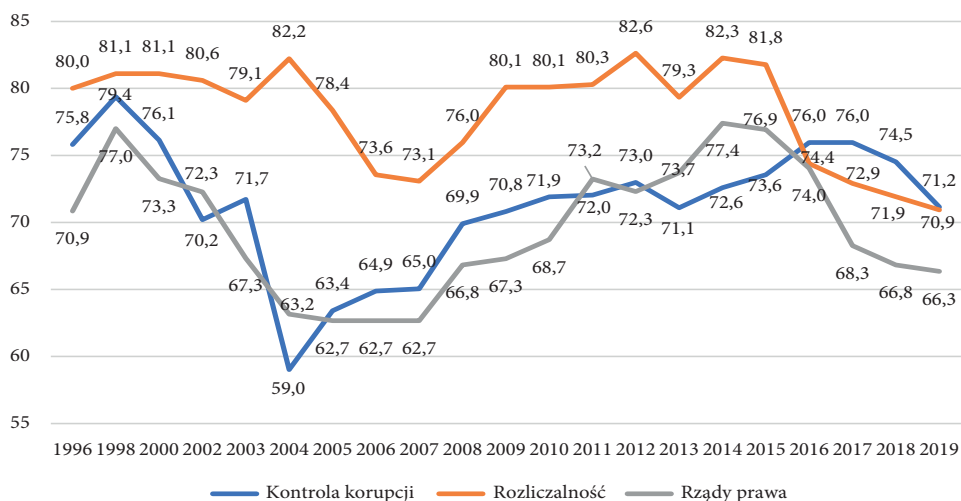


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Transparency International.

W celu lepszego przedstawienia problemu korupcji, rozliczalności i rządów prawa we wskaźnikach Worldwide Governance Indicators warto odwołać się do tego, w którym kwartyle rankingu Banku Światowego znajduje się Polska. Dzięki temu łatwiej określić, jak wygląda sytuacja Polski w tych wymiarach w perspektywie globalnej. W odniesieniu do rozliczalności w latach 1996–2015 wskaźnik Polski plasował się powyżej trzeciego kwartyla. Od 2015 roku nastąpił znaczny spadek wartości tego wskaźnika. Jeszcze przed dojściem do władzy Zjednoczonej Prawicy Polska była lepsza

pod względem rozliczalności od 81,8% państw uwzględnianych przez Bank Światowy. W 2019 roku odsetek ten wynosił już tylko 70,9% i był najniższy od momentu wprowadzenia tego wskaźnika. Podobny regres zaliczył również indeks obrazujący funkcjonowanie rządów prawa. Okres 2015–2019 Polska rozpoczynała z wynikiem powyżej trzeciego kwartyla, a obecnie jest lepsza w tym względzie jedynie od dwóch trzecich badanych państw. Na tym tle zdecydowanie najlepiej prezentuje się indeks kontroli korupcji. W odróżnieniu od dwóch poprzednich pozycję Polski w skali globalnej należy w tym aspekcie uznać za w miarę stabilną. Według Banku Światowego nasz kraj jest lepszy pod względem kontroli korupcji od przeszło 70% badanych państw.

Globalna pozycja Polski w rankingach uwzględniających indeksy kontroli korupcji, rozliczalności władz oraz rządów prawa publikowane w ramach Worldwide Governance Indicators przez Bank Światowy w latach 1996–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Transparency International.

Korupcja z perspektywy biznesu

Jak wskazujemy w rozdziale pierwszym, korupcja negatywnie oddziałuje na sferę ekonomii i koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Wydaje się więc, że dobrym miernikiem skali korupcji może być zdanie przedsiębiorców, których najczęściej dotyczą decyzje urzędników o charakterze władczym (w zakresie pozwoleń, koncesji czy realizacji obowiązków podatkowych). Tym samym mogą się oni spotykać z żądaniami nienależnych ko-

rzyści kierowanymi przez osoby pełniące funkcje publiczne albo sami mogą usiłować korumpować przedstawicieli sektora publicznego, aby uzyskać korzystne rozwiązania (np. w zakresie legislacji lub udzielenia zamówień publicznych) w celu maksymalizacji zysku.

Badania Eurobarometru (2019) wskazują, że według polskich przedsiębiorców korupcja nie stanowi problemu w prowadzeniu działalności gospodarczej. Za główne bariery uznali oni: szybko zmieniające się prawodawstwo (77%), złożoność procedur administracyjnych (70%) i stawki podatkowe (64%). Jedynie nieco ponad jedna czwarta przedsiębiorców (27%) zwraca uwagę na korupcję, a 32% – na protekcję i nepotyzm jako problemy napotymane przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Bariere korupcyjną w prowadzeniu firmy najczęściej zauważali przedsiębiorcy z branży telekomunikacyjnej (32%) i budowlanej (30%).

Powyższe odsetki są znacznie niższe od średniej unijnej. Dla porównania w Rumunii korupcję za istotną barierę prowadzenia działalności gospodarczej uznaje aż 88% przedsiębiorców. Ponad połowa przedsiębiorców uznaje korupcję za istotny problem w takich państwach jak: Malta, Grecja, Chorwacja, Włochy, Portugalia, Słowacja, Bułgaria, Francja i Hiszpania. W odniesieniu do protekcji i nepotyzmu również niechlubną pozycję lidera w odbiorze przedsiębiorców zajmuje Rumunia (84% wskazuje ten czynnik jako istotny problem dla prowadzenia działalności gospodarczej). Ponad połowa przedsiębiorców uznaje protekcję i nepotyzm za barierę w takich państwach jak: Cypr, Grecja, Bułgaria, Malta, Włochy, Francja i Chorwacja. Część z nich (np. Hiszpania, Francja czy Cypr) są przed Polską w indeksie percepcji korupcji tworzonym przez Transparency International.

Pokazuje to, że zdanie przedsiębiorców dość poważnie różni się z tym, co uważają eksperci przy tworzeniu wskaźników korupcji. Można przypuszczać, że na ocenę ekspercką w dużej mierze oddziałuje niechęć do działań rządu zmierzających do podporządkowania wielu sfer życia czynnikowi politycznemu (w istocie zwiększające ryzyko korupcji, szczególnie wielkiej korupcji), a nie realne zagrożenia korupcją wskazywane przez przedsiębiorców i „zwykłych obywateli”.

Polscy przedsiębiorcy nie zauważają również dużej skali korupcji. Według danych z 2019 roku jedynie 13% z nich twierdzi, że problem korupcji jest bardzo rozpowszechniony, a kolejne 36% uznaje go za raczej rozpowszechniony. Ponownie wartości te są niższe niż średnia unijna, a biorąc pod uwagę łącznie odpowiedzi „bardzo rozpowszechniony” i „raczej rozpowszechniony”, odsetek ten spadł w porównaniu z 2017 rokiem o dziesięć punktów

procentowych. Dla porównania w Rumunii aż 97% przedsiębiorców uznało skalę korupcji za dużą. Powyżej 80% przedsiębiorców uznało tak również w takich państwach jak: Grecja, Portugalia, Chorwacja, Włochy, Słowenia, Słowacja, Hiszpania, Cypr, Bułgaria i Węgry. W warunkach polskich na największą skalę korupcji wskazywali przedstawiciele finansów i bankowości (łącznie 64% uznawało korupcję za powszechny problem).

Postrzeganie korupcji, protekcji i nepotyzmu przez przedsiębiorców z Polski i innych państw Unii Europejskiej

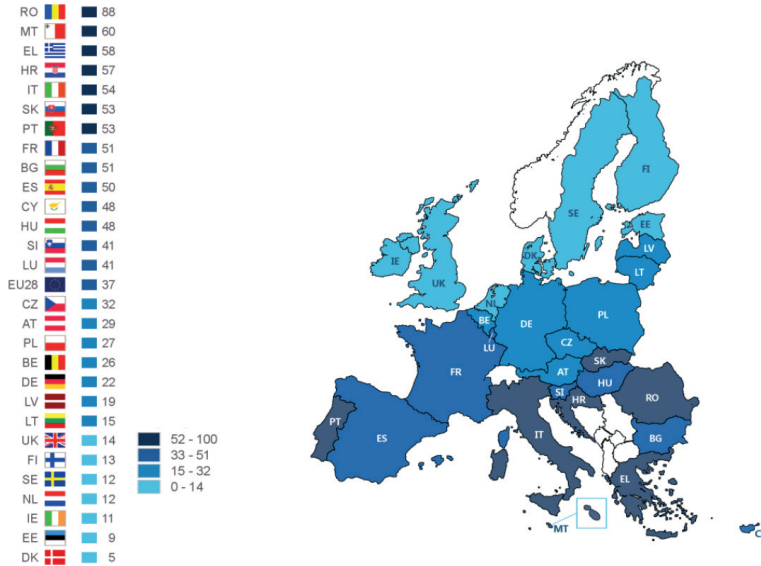


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurobarometr 2019.

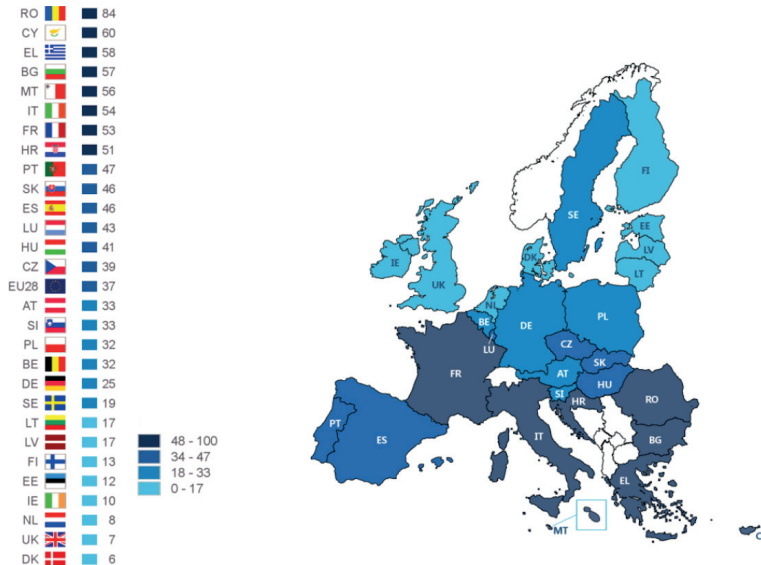
Wśród najbardziej rozpowszechnionych przejawów korupcji polscy przedsiębiorcy wymieniali: uprzywilejowane traktowanie przyjaciół lub członków rodziny w instytucjach publicznych (53%), uprzywilejowane traktowanie przyjaciół lub członków rodziny w działalności biznesowej (43%), a także finansowanie partii politycznych w zamian za kontrakty publiczne lub wpływy na decyzje polityczne (37%). Rzadziej niż średnio w państwach Unii Europejskiej za powszechne uznawali takie formy jak: korzyści majątkowe za udzielenie zamówienia (22%), łapówki (18%) oraz oferowanie darmowego podarunku lub wycieczki w zamian za usługę (17%). Co ciekawe, jednocześnie 43% badanych stwierdziło, że w ciągu ostatnich trzech lat korupcja sprawiła, że ich firma nie wygrała przetargu publicznego lub nie zdobyła kontraktu na zamówienia publiczne (przy średniej unijnej na poziomie 30%). W porównaniu z badaniami z 2017 roku odsetek ten wzrósł aż o 17 punktów procentowych, podczas gdy średnio w innych państwach Unii Europejskiej spadł o jeden punkt.

Postrzeganie korupcji, protekcji i nepotyzmu przez przedsiębiorców z Polski i innych państw Unii Europejskiej

Czy korupcja stanowi problem przy prowadzeniu działalności gospodarczej w Twoim państwie?



Czy protekcja i nepotyzm stanowią problem przy prowadzeniu działalności gospodarczej w Twoim państwie?

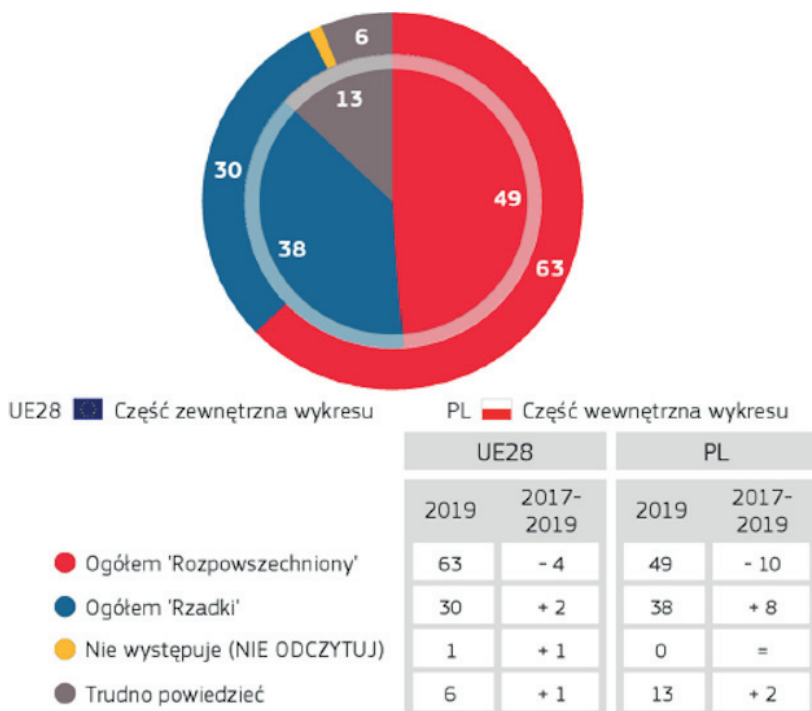


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurobarometr 2019.

Polscy przedsiębiorcy dość dobrze oceniali za to zwalczanie korupcji. Niemal dwie trzecie (62%) uznawało, że osoby lub firmy dopuszczające się praktyk korupcyjnych byłyby złapane przez policję lub prokuraturę. Lepiej swoje służby oceniali jedynie duńscy przedsiębiorcy. Najgorzej zaś postrzegali je prowadzący działalność gospodarczą w takich państwach jak: Węgry (29%), Bułgaria (26%) oraz Słowacja (24%). Jeszcze więcej polskich przedsiębiorców, bo aż 65%, twierdziło, że zostałyby im postawione zarzuty. I w tym wypadku wyższy odsetek odnotowano jedynie w Danii. Nieco gorzej prowadzący działalność gospodarczą w Polsce oceniali skuteczność wymiaru sprawiedliwości – 47% uważało, że popełnienie przestępstwa korupcyjnego wiązałoby się z surową grzywną lub ze skazaniem przez sąd na karę więzienia. Co ważne, we wszystkich odpowiedziach wartości te były dużo wyższe niż średnie unijne, wynosząco odpowiednio 44%, 47% i 39%.

Postrzeżenie skali korupcji przez przedsiębiorców z Polski i innych państw Unii Europejskiej

Czy problem korupcji jest rozpowszechniony w twoim państwie



Ewolucja 10/2017 - 09-10/2019

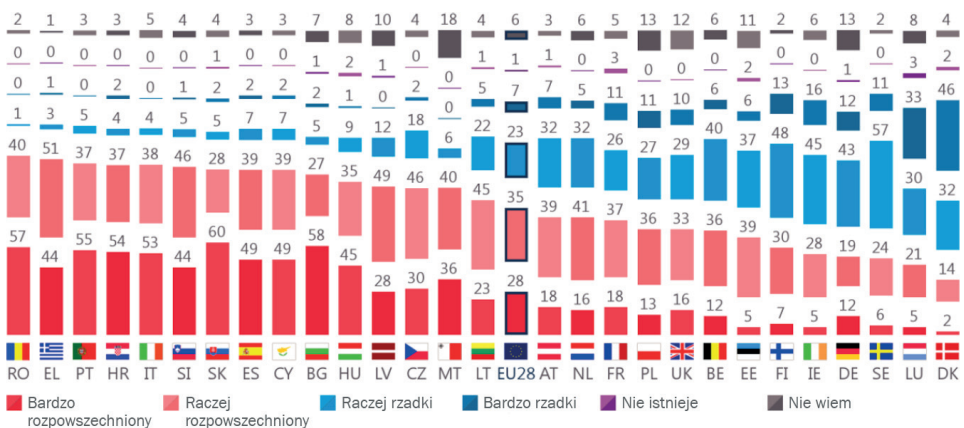
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurobarometr 2019.

Postrzeganie skali korupcji przez przedsiębiorców z Polski i innych państw Unii Europejskiej

Które z następujących praktyk uznajesz za najbardziej rozpowszechnione w twoim państwie?



Czy problem korupcji jest rozpowszechniony w twoim państwie?



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurobarometr 2019.

W ramach badań Eurobarometru przedsiębiorców zapytano również, czy – ich zdaniem – każdą (nawet drobną) sumę pieniędzy lub upominek wręczony w ramach wdzięczności przedstawicielowi administracji publicznej należy traktować jako łapówkę. W wypadku Polski 28% prowadzących działalność gospodarczą stwierdziło, że każdy taki podarek uważa za zachowanie korupcyjne. Bardziej restrykcyjni w tym względzie byli tylko węgierscy przedsiębiorcy (29%). Średnia unijna w tym zakresie wynosiła 12%. Dodatkowo poproszono badanych o wskazanie wartości upominków, które uznają za dozwolony (ich zdaniem) wyraz wdzięczności. W wypadku przedstawicieli polskich firm średnia wartość takiego upominku określona została na poziomie 95,4 euro, a mediana – 2,7 euro. Wartości te były znacznie niższe od średniej (356,3 euro) i mediany (5,6 euro) dla wszystkich państw Unii Europejskiej. Niższe kwoty od polskich przedsiębiorców podawali tylko prowadzący działalność gospodarczą w takich państwach jak: Słowenia, Cypr i Rumunia. Co ciekawe, w warunkach polskich reprezentowana branża różnicowała akceptowaną wartość dobrowolnego wyrazu wdzięczności. Skłonni do dawania bardziej wartościowych podarków byli przedstawiciele branży budowlanej (średnio 183,6 euro).

W trakcie badań diagnozowano również percepcję nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień publicznych. Ponad połowa przedsiębiorstw w 22 państwach członkowskich za powszechne zjawisko uznawała ustawianie specyfikacji zamówień pod konkretne firmy. W warunkach polskich na istnienie takiego problemu wskazywało 52% badanych przy średniej unijnej wynoszącej 58%. Najczęściej na powszechność tego zjawiska wskazywali prowadzący działalność w takich państwach jak: Grecja (83%), Cypr (82%), Rumunia (80%), Słowenia (80%) i Portugalia (79%).

Przedstawiciele polskich firm bardzo rzadko wskazywali istnienie konfliktu interesów w procesie oceny ofert. Jedynie 31% badanych uznawało takie zjawisko za powszechne (przy średniej unijnej wynoszącej 52%). Niższy odsetek odnotowano jedynie w Danii (26%) i Estonii (24%). Z największym problemem w tym zakresie, zdaniem badanych, borykają się: Portugalia (80%), Cypr (78%) oraz Grecja (77%).

Polscy przedsiębiorcy najrzadziej również wskazywali powszechność procederu uczestnictwa oferentów w tworzeniu specyfikacji zamówień. Na rozpowszechnienie tego zjawiska zwracało uwagę tylko 33% badanych (przy średniej unijnej na poziomie 49%). Dla porównania na dużą skalę takich nieuczciwych praktyk zwracali uwagę prowadzący działalność gospodarczą z Grecji (80%), ze Słowenii (73%) i z Cypru (71%). W odniesieniu do śred-

niej unijnej prowadzący działalność gospodarczą w Polsce rzadziej wskazują również takie zjawiska jak: naruszenia procedur negocjacyjnych, ustawione licytacje czy nadużywanie procedur niekonkurencyjnych.

Podsumowując, badania opinii publicznej sugerują, że polscy przedsiębiorcy nie uważają, że korupcja stanowi poważną barierę w prowadzeniu działalności gospodarczej. Częściej zwracają uwagę na niejasność przepisów prawa, długotrwałe procedury administracyjne i inne problemy świadczące o nieefektywności administracji publicznej. Dość pozytywnie oceniają również uczciwość osób pełniących funkcje publiczne oraz skuteczność organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Do ciekawych wniosków prowadzi zestawienie indeksu percepcji korupcji (opracowanego przez ekspertów) i opinii przedsiębiorców, którzy na co dzień mają styczność z sektorem publicznym. Okazuje się, że często obie oceny są od siebie bardzo odległe. Zarówno analizy Transparency International, jak i (w nieco mniejszym stopniu) Banku Światowego sugerują bowiem, że od 2015 roku wzrosło ryzyko korupcji w sektorze publicznym. Tymczasem polscy przedsiębiorcy szacują to ryzyko jako mniejsze niż w poprzednich latach. Rozmijanie się opinii prowadzących działalność gospodarczą i ekspertów widać również na przykładzie niektórych państw, jak choćby Słowenii, cieszącej się dość dobrą opinią ekspertów. Ich entuzjazmu co do poziomu korupcji, szczególnie w odniesieniu do udzielania zamówień publicznych, nie podzielają jednak słoweńscy przedsiębiorcy. Świadczy to o kolejnym problemie, który napotykają badacze korupcji. Okazuje się bowiem, że nie tylko jest to zjawisko wieloaspektowe, ale również percepcja jego skali różni się w zależności od tego, kto ma ją ocenić. Różne wyobrażenie o rozmiarze i ryzyku korupcji mają eksperci, przedstawiciele mediów, przedsiębiorcy czy „zwykli obywatele”. Co więcej, na tę percepcję, co wskażemy w kolejnym rozdziale, może wpływać rzeczywistość polityczna i sposób jej relacjonowania przez media.

Bibliografia

- CBA (2010). *Mapa korupcji: stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CBA (2011). *Mapa korupcji: stan korupcji w Polsce w 2010 r.* Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.

- CBA (2012). *Mapa korupcji: stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2011 r.* Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CBA (2013). *Mapa korupcji: stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2012 r.* Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CBA (2014). *Mapa korupcji: stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2013 r.* Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CBA (2015). *Mapa korupcji: zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2014 r.* Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CBA (2016). *Mapa korupcji: zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2015 r.* Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CBA (2017). *Mapa korupcji: zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2016 r.* Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CBA (2019). *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2017 r.* Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CBA (2020). *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2018 r.* Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CPI (2021). *Corruption Perceptions Index 2020: Full Source Description.* Berlin: Transparency International.
- DUDA M. (2013). „Największa afera korupcyjna w historii Polski”. Są pierwsze zarzuty za ustawianie przetargów. TVN24.pl. <https://tvn24.pl/polska/najwieksza-afra-korupcyjna-w-historii-polski-sa-pierwsze-zarzuty-za-ustawianie-przetargow-ra372797-3450272> (dostęp: 10.06.2021).
- Eurobarometr (2019). *Businesses' attitudes towards corruption in the EU.* „Flash Eurobarometer”, 482.
- KAUFMANN D., KRAAY A., MASTRUZZI M. (2003). *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002.* „World Bank Policy Research Working Paper”, No. 3106.
- KNACK S., KEEFER P. (1995). *Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures.* „Economics and Politics”, 7(3), 207–227.
- LEWICKA-STRZAŁECKA A. (2018). *Pomiar korupcji i jego ograniczenia.* „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym”, 21(1), 7–20.
- MAKOWSKI G. (2020). *Szykując grunt pod „wielką korupcję”. Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019.* Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- MAURO P. (1995). *Corruption and Growth.* „Quarterly Journal of Economics”, 110, 681–712.
- MUNGIU-PIPPIDI A., DADASOV R. (2016). *Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity.* „European Journal on Criminal Policy and Research”, 22(3), 369–397.
- ZAWADKA G., KACPRZAK I. (2013). *Łapówkowy megaukład.* RP.pl. <https://www.rp.pl/artykul/1066768-Lapowkowy-megauklad.html> (dostęp: 28.05.2021).

Rozdział 5.

Problem korupcji w percepcji polskiego społeczeństwa

Wszystkie wskaźniki korupcji oparte na percepcji i osobistych doświadczeniach są obarczone wieloma błędami wynikającymi z jednostkowych i środowiskowych czynników, których praktycznie nie sposób uchwycić (LEWICKA-STRZAŁECKA 2018). Zresztą ograniczenia te dotyczą nie tylko korupcji, ale w ogóle każdego bezpośredniego pomiaru postaw względem danego zjawiska (FABRIGAR i in. 2007: 25–27). Jak zauważają m.in. Gerd BOHNER i Michaela WÄNKE (2004: 58), przy pomiarze bezpośrednim respondent, odpowiadając na pytania, musi wykonać wiele czynności: „zinterpretować znaczenie pytania, wydobyć z pamięci lub skonstruować ocenę oraz przełożyć ją na dostarczoną przez badaczy formę odpowiedzi. Ukształtowana w myśli ocena może zostać skorygowana przed jej wyrażeniem, na przykład żeby zrobić korzystne wrażenie. Kontekst pomiaru może wpływać na wszystkie etapy procesu odpowiadania na pytania, a więc wpływać na mierzone reakcje”.

Już samo pytanie badanych o sferę korupcji może w pewien sposób zniekształcić wyniki. Jeśli badana osoba nie zastanawia się na co dzień nad tym zagadnieniem, a tym samym nie poświęca mu zbyt dużo uwagi, ma zaś odpowiadać na kilka czy kilkanaście pytań dotyczących tej sfery, to może zacząć przeceniać znaczenie i rozmiary korupcji (GOLE 1999).

Kolejny problem metodologiczny, na który zwraca uwagę wielu badaczy, stanowi zadawanie zbyt ogólnych pytań dotyczących korupcji (LEWICKA-STRZAŁECKA 2018; LAMBSDORFF 2001; MILLER 2006). Jak już wspominało w poprzednich rozdziałach, samo zjawisko korupcji jest z jednej strony pojęciem dosyć nieostrym, a z drugiej strony – szerokim. Dla jednych korupcja jest pojęciem niezrozumiałym, należącym do pojęć abstrakcyjnych.

Inni mogą ją pojmować z kolei zbyt wąsko, utożsamiając jedynie z przekupstwem. Za przykład takiego niesprecyzowanego pytania można uznać choćby główne pytanie zadawane przez CBOS: „Jak Pan(i) sądzi, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym?”. Po pierwsze, badani nie mogą być pewni, czy pytanie dotyczy urzędników publicznych, czy sektora prywatnego (a może obu tych sfer). Po drugie, badani mogą się zgadzać, że korupcja jest dużym bądź małym problemem nie w odniesieniu do całego życia publicznego, lecz tylko w określonych jego sferach. Po trzecie, samo przyznanie, że korupcję należy uznać za „mały problem”, nie jest jednoznaczne. Może to bowiem oznaczać zarówno to, że respondent uznaje korupcję jako zjawisko rzadko spotykane, jak i stanowić rezultat jego akceptacji dla pewnych form przejawiania się korupcji. Analogicznie, uznanie korupcji za „duży problem” może wynikać nie tylko z przeświadczenia o jej rozmiarach, lecz również ze zbyt szerokiego pojmowania korupcji. Postrzeganie problemu korupcji może być ponadto podyktowane czynnikami zewnętrznymi. Johann Graf Lambsdorff zauważa, że postrzeganie korupcji może zmieniać się dynamicznie bez żadnych podstaw dla tej zmiany. Może być ona po prostu spowodowana skandalami politycznymi na wysokim szczeblu, które oddziałują na postrzeganie korupcji, ale nie odzwierciedlają rzeczywistej dynamiki tego zjawiska (LAMBSDORFF 2001: 2).

Wątpliwości nasuwają także pytania o opinie dotyczące postrzegania poziomu korupcji w poszczególnych obszarach życia. W wypadku braku możliwości bezpośredniego obserwowania lub uczestniczenia w danym środowisku, jednostki czerpią wiedzę o nim od bardziej poinformowanych obywateli, na podstawie stereotypów, ale także w dużej mierze na podstawie doniesień medialnych (RIZZICA, TONELLO 2020; LEWICKA-STRZAŁECKA 2018). Dlatego nie dziwi fakt, że w badaniach przeprowadzanych przez CBOS wśród sfer dotkniętych korupcją badani wymieniali obszar polityki, który budzi szczególne zainteresowanie mediów. Zresztą, jak pokazują badania, wzrost liczby wiadomości związanych z korupcją istotnie zwiększa postrzeganie jej skali (RIZZICA, TONELLO 2020).

Także pomiar doświadczanej korupcji następuje wielu trudności. Pytania o uczestnictwo w procederze korupcyjnym są jednym z obszarów, gdzie z całą pewnością może dochodzić do efektu społecznych oczekiwań, polegającym na celowym udzielaniu przez respondentów nieprawdziwych odpowiedzi ze względu na obawę przed naruszeniem zinstytucjonalizowanych norm społecznych i (lub) chęci zachowania pozytywnego obrazu „ja” (MATUSZEWSKI 2015). Nieudzielanie lub udzielanie nieprawdziwych odpowiedzi na tak po-

stawione pytanie może wynikać też z obawy przed konsekwencjami prawnymi. Mimo zapewnienia anonimowości badań respondent nie może mieć pewności, czy ankietę nie poinformuje organów ścigania o popełnieniu przestępstwa. W warunkach polskich art. 304 § 1 Kodeksu postępowania karnego nakłada bowiem społeczny obowiązek poinformowania o przestępstwie ściganym z urzędu, a do takich właśnie należą przestępstwa korupcyjne.

Wskazane powyżej ograniczenia, mogące potencjalnie zniekształcać pomiar postaw względem korupcji, należy mieć na względzie przy odbiorze przywoływanych poniżej badań.

Jak Polacy odbierają zjawisko korupcji – odbiór korupcji w badaniach społecznych

Przyczynkiem do pojawienia się kwestii korupcji w ogólnopolskich badaniach społecznych była pierwsza afra gospodarcza po transformacji systemowej, a mianowicie afra ART-B¹. W sondażu przeprowadzonym w lipcu 1991 roku blisko trzy czwarte badanych uważało, że w Polsce istnieje problem korupcji. Badani byli również przekonani, że działania organów powołanych do ścigania przestępstw gospodarczych są niewystarczające (uznało tak aż 65% badanych). Co piąty ankietowany nie miał jednak żadnej wiedzy w kwestii organów powołanych w celu ścigania tego typu przestępstw (CBOS 1991). Ekspozowanie tematu korupcji przez środki masowego przekazu, a także przez nowo powstały rząd Jana Olszewskiego, sprawiło, że kilka miesięcy później odsetek ankietowanych zgadzających się ze stwierdzeniem, że korupcja w Polsce jest dużym problemem, wzrósł do 86% (CBOS 1992a). Za sfery najbardziej dotknięte korupcją² uznano: służbę zdrowia (59%), administrację wszystkich szczebli i urzędy (45%) oraz wymiar sprawiedliwości (40%). Przyczyn korupcji badani upatrywali przede wszystkim w braku za-

¹ Spółka ART-B, której właścicielami byli Bogusław Bagsik i Andrzej Gąsiorowski, przez dwa lata działalności wyrosła na jedno z największych polskich przedsiębiorstw. Zyski generowane przez spółkę brały się m.in. z wielokrotnego oprocentowania tego samego wkładu błyskawicznie przerzucanego między bankami. Cały proceder był możliwy nie tylko z powodu braku łączności między bankami, ale również za sprawą przychylności wielu urzędników bankowych. Straty, jakie z tego tytułu poniósł Skarb Państwa, oszacowano na 4 biliony złotych (DUDEK 2019: 543).

² W sondażu termin „korupcja” został zamieniony na bardziej zrozumiały, zaczerpnięty z języka potocznego termin „łapownictwo”.

sad moralnych, nieuczciwości i chęci szybkiego wzbogacenia (46% wskazań) (CBOS 1992b).

Wybory parlamentarne z 1993 roku zakończyły się zwycięstwem koalicji wyborczej Sojusz Lewicy Demokratycznej (na czele z Socjaldemokracją Rzeczypospolitej Polskiej), która zdobyła 20,41% głosów, co przełożyło się na 171 mandatów poselskich. Drugie miejsce, z 15,40%, głosów zdobyło Polskie Stronnictwo Ludowe, co pozwoliło temu ugrupowaniu na współtworzenie koalicji gabinetowej z Sojuszem Lewicy Demokratycznej. Na czele rządu stanął Waldemar Pawlak, a ministrem sprawiedliwości został Włodzimierz Cimoszewicz. W sierpniu 1994 roku, a więc niespełna rok po objęciu teki ministra, Cimoszewicz rozpoczął akcję mającą na celu ujawnienie nazwisk urzędników państwowych łamiących przepisy Ustawy z dnia 5 czerwca 1992 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Chodziło o te osoby, które posiadały udziały w spółkach prawa handlowego i fundacjach prowadzących działalność gospodarczą lub zasiadały we władzach takich spółek (SIEKLUCKI 2006: 50).

W październiku 1994 roku Cimoszewicz ujawnił listę 424 urzędników łamiących regulacje ustawowe. Wśród nich znalazło się dwóch członków rządu (minister spraw zagranicznych Andrzej Olechowski i minister współpracy gospodarczej z zagranicą Lesław Podkański), pięciu sekretarzy stanu i 38 urzędników w randze podsekretarza stanu. Sam Olechowski, który łączył funkcję ministerialną z zasiadaniem w radzie nadzorczej Banku Handlowego, złożył na ręce premiera swoją dymisję, która jednak nie została przyjęta (DUDEK 2016: 312).

Dziennikarze nadali tej akcji nazwę „czyste ręce”, nawiązując do antykorupcyjnych działań włoskiego prokuratora Antonio Di Pietro, który w 1992 roku prowadził śledztwo korupcyjne dotyczące m.in. byłego premiera Bettina Craxiego (SPRENGEL 2014: 108). Działania Cimoszewicza budziły skrajne reakcje dziennikarzy i samych polityków. Część z nich w pełni aprobowwała dążenia ministra sprawiedliwości, niektórzy wskazywali jednak na polityczny charakter całej akcji. Całe przedsięwzięcie skrytykował m.in. ówczesny prezydent Lech Wałęsa, twierdząc, że nie przynosi ono odpowiednich rezultatów (BEYLIN 1995: 16).

Pod koniec 1994 roku dwukrotnie badano, jak obywatele zapatrują się na inicjatywę Cimoszewicza. Jeszcze przed ogłoszeniem listy z nazwiskami urzędników nieprzestrzegających ustawy zapytano Polaków zarówno o zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, posiadania udziałów i zasiadania

w organach spółek prawa handlowego przez urzędników państwowych, jak i ich ocenę możliwości upublicznienia nazwisk urzędników łamiących ten zakaz. Wyniki przeprowadzonego na początku października 1994 roku sondażu wskazują, że tylko 23% badanych zgadzało się ze stwierdzeniem, że urzędnicy państwowi zasiadający w radach nadzorczych i zarządach przedsiębiorstw jako reprezentanci Skarbu Państwa mogą pobierać z tego tytułu dodatkowe wynagrodzenie. Jeszcze większy sprzeciw budziła możliwość podejmowania przez urzędników pracy w prywatnych przedsiębiorstwach. Jednocześnie większość badanych nieaprobowujących tego typu zachowań opowiadała się za podaniem do publicznej wiadomości nazwisk urzędników (CBOS 1994a). Bezpośrednio po upublicznieniu nazwisk urzędników przez Cimoszewicza ponownie zapytano Polaków o tę kwestię. Ponad jedna trzecia badanych (39%) była zdania, że akcja przeprowadzona przez wicepremiera i ministra sprawiedliwości była jedynie zagrywką mającą na celu zwiększenie popularności rządu. Taką opinię wyrażali głównie badani deklarujący poglądy prawicowe, interesujący się polityką oraz deklarujący poparcie wobec ugrupowań opozycyjnych (zarówno parlamentarnych, jak i pozaparlamentarnych). Na pozytywny aspekt akcji Cimoszewicza wskazywało 41% badanych. Byli to przede wszystkim zwolennicy SLD i deklarujący poglądy lewicowe. Tym samym można stwierdzić, że akcja „czyste ręce” nie znalazła dużego poparcia wśród Polaków, którzy w dużej mierze upatrywali w niej politycznej rozgrywki (CBOS 1994b).

W listopadzie 1994 roku uwagę opinii publicznej przykuła kolejna afera na szczytach władzy. Tygodnik „Wprost” opublikował wówczas artykuł *Femme fatale premiera* opisujący niejasne powiązania premiera Pawlaka z firmą komputerową InterArms, której szefem miał być jego bliski kolega ze studiów. Spółka, stojąca wówczas u progu bankructwa, miała zdobywać kontrakty na komputeryzację części urzędów państwowych. Dodatkowo premierowi zarzucano bliskie relacje z sekretarką, która miała być pomostem łączącym go z biznesem. Pawlak odpierał zarzuty, tłumacząc, że przy zamówieniach stosowana była procedura przetargowa z 1990 roku, a sama firma InterArms została wybrana spośród 20 oferentów z racji przedstawienia najkorzystniejszych warunków (SYGUT 2005). Należy tu podkreślić, że nie obowiązywała jeszcze wówczas Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 1995 roku. Rząd Pawlaka dosięgnęła także afera związana z ministrem Podkańskim piastującym tekę ministra współpracy gospodarczej z zagranicą. Jego zastępcą Maciej Leśny był jednym z oskarżonych w tzw. aferze rublowej.

Przypadki nieuczciwości, a nawet łamania prawa przez polityków niewątpliwie mogły być przyczynkiem do pogłębienia w społeczeństwie przekonania, że osoby na najwyższych szczeblach władzy uwikłane są w nielegalne i niejasne powiązania z biznesem. Dlatego nie mogą dziwić wyniki badań przeprowadzonych na początku 1995 roku i odnoszących się do uczciwości polityków. Polacy żywili wówczas przekonanie, że wielu wysoko postawionych urzędników w rządzie Pawłaka czerpie osobiste korzyści z pełnionych funkcji publicznych – taką odpowiedź wskazało aż 51% badanych. Ponad jedna trzecia respondentów uważała, że choć są tacy urzędnicy, to jest ich niewielu (CBOS 1995a). Zdecydowanie bardziej krytyczni wobec rządu byli ci ankietowani, którzy częściej oglądali programy informacyjne i czytali prasę.

Problemy personalne, spory między koalicjantami, a także działania polityczne prezydenta Wałęsy sprawiły, że rząd Pawłaka został odwołany na skutek konstruktywnego wotum nieufności. Ugrupowania koalicyjne wskazały Józefa Oleksego jako kandydata na premiera. Jego gabinet miało tworzyć siedmiu nowych ministrów. Oleksy zdecydował się również na dokonanie licznych zmian osobowych w korpusie ministrów i dyrektorów generalnych (DUDEK 2016: 320).

Po kilku miesiącach od powołania nowego rządu, charakteryzujących się względnym spokojem, jeśli chodzi o doniesienia o niejasnych powiązaniach członków rządu z biznesem, Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadziło kolejne badanie dotyczące uczciwości w polityce. We wrześniu 1995 roku 42% ankietowanych wskazało, że wielu urzędników w rządzie Józefa Oleksego czerpie nieuzasadnione korzyści z pełnionych przez siebie funkcji. Jeszcze więcej (43%) uważało, że choć są tacy, to stanowią oni mniejszość. Mimo zmiany rządu nie zmieniło się zatem społeczne postrzeganie problemu korupcji na najwyższych szczeblach władzy. O powszechności tego typu praktyk wśród urzędników częściej przekonani byli: ludzie młodzi, niezadowoleni ze swojej sytuacji materialnej i określający swoje poglądy jako prawicowe (CBOS 1995b).

W lutym 1996 roku nastąpiła kolejna zmiana na fotelu premiera. Włodzimierz Cimoszewicz zastąpił Józefa Oleksego, który podał się do dymisji po „sprawie Olina” (SWOBODA 2012: 77). Cimoszewicz kontynuował prowadzoną wcześniej akcję „czyste ręce”, której efektem było uchwalenie Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Jeszcze w trakcie trwania prac legislacyjnych nad ustawą zbadano postrzeganie praktyk korupcyjnych wśród wysokich urzędników oraz osobiste

doświadczenia obywateli związane z wręczaniem pieniędzy lub prezentów w celu załatwienia ważnych dla siebie spraw (CBOS 1997). Co piąty badany przyznał, że w ciągu ostatnich pięciu lat zdarzyło mu się wręczyć prezent lub pieniądze, żeby załatwić lub przyspieszyć załatwienie jakiejś sprawy. Jeśli do tej wartości dodamy 6% badanych, którzy nie chcieli odnosić się do tej kwestii (prawdopodobnie powodem tej niechęci mogły być właśnie zachowania korupcyjne), to można domniemywać, że co czwarty badany podejmował takie działania. Częściej przyznawali się do nich: młodszy, lepiej wykształceni, zajmujący wyższe stanowiska i zamieszkujący większe miejscowości. Odnosząc te wyniki do badań sprzed pięciu lat, kiedy w sondażu pytano wprost o łapownictwo, widać, że w Polsce skala korupcji (a przynajmniej deklaracje na jej temat) pozostawała na stosunkowo stałym poziomie.

W związku z pracami nad projektem wspomnianej ustawy ważniejsza wydaje się druga część badań, odnosząca się do oceny stopnia skorumpowania różnych dziedzin życia społecznego oraz nadużywania funkcji publicznych przez wysokich urzędników państwowych. Za najbardziej skorumpowane dziedziny badani uznali (podobnie jak trzy lata wcześniej): administrację i urzędy, wymiar sprawiedliwości, służbę zdrowia oraz policję. Najciekawsze było jednak postrzeganie skorumpowania najwyższych władz państwowych (sejmu, rządu i ministerstw). W porównaniu z badaniami sprzed trzech lat odsetek osób oceniających, że to właśnie władza ustawodawcza i wykonawcza stanowi najbardziej skorumpowaną sferę, wzrósł o dziewięć punktów procentowych. W konsekwencji z szóstej pozycji pod względem skorumpowania przesunęły się one na miejsce drugie. W odniesieniu do kwestii nadużywania funkcji przez wysokich urzędników państwowych 55% badanych stwierdziło, że jest to zjawisko powszechne, a blisko jedna trzecia (32%), że choć takie zjawisko występuje, to dotyczy tylko nielicznych (CBOS 1997).

Schyłek lat dziewięćdziesiątych XX stulecia zdominowało natężenie polskich dążeń związanych z akcesją do Unii Europejskiej. W styczniu 1997 roku przyjęto Narodową Strategię Integracji, rok później opracowano Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej, a w lutym 2001 roku podpisano traktat nicejski. Koalicyjny rząd Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności również nie ustrzegł się afer o zabarwieniu korupcyjnym. Największym echem medialnym odbiła się tzw. afera żelatynowa. W grudniu 1997 roku rząd Jerzego Buzka podjął decyzję dotyczącą całkowitego zakazu importu żelatyny. Oficjalnym powodem była troska o zdrowie społeczeństwa (szalała wtedy choroba wściekłych krów). W rzeczywistości w ten sposób zapewniono ogromne zyski Kazimierzowi Grabkowi – głównemu

producentowi żelatyny w Polsce. Metody lobbingu stosowane przez Grabka media okrzyknęły grabbingiem (KURSKI 2009).

W lipcu 1999 roku przeprowadzono sondaż, w którym pytano Polaków o stosunek do łapownictwa. Co ciekawe, choć badani postrzegali to zjawisko jako jednoznacznie niemoralne (83% badanych sądziło, że łapówka zawsze jest niemoralna), a na potępienie zasługuje zarówno wręczający, jak i przyjmujący łapówki (takiego zdania było ponad 70% badanych), to równocześnie aż 63% ankietowanych zgadzało się ze stwierdzeniem, że dawanie łapówek w pewnych sytuacjach może być usprawiedliwione. Respondentów, którzy przyznawali się do tego, że w ciągu ostatnich czterech lat znaleźli się w sytuacji, w której wręczyli komuś prezent lub pieniądze w zamian za załatwienie sprawy, było 19%. Osoby te znacznie częściej tłumaczyły łapownictwo kontekstem sytuacyjnym (CBOS 1999a).

W tym samym czasie Polaków pytano także o ich postrzeganie korupcji w życiu publicznym. Zdaniem większości badanych (61%), wielu urzędników państwowych czerpało korzyści z pełnionych funkcji publicznych. Kolejne 24% obywateli uważało, że choć takie zjawisko istnieje, to nie jest ono powszechne. W porównaniu z 1997 rokiem odsetek osób negatywnie oceniających uczciwość urzędników państwowych wzrósł o sześć punktów procentowych. Jako najczęstsze przejawy nieuczciwości ankietowani wskazywali: nepotyzm i kumoterstwo (83% wskazań), łapownictwo (74%) oraz załatwianie kontraktów państwowych dla rodziny, krewnych i znajomych (73%). O nieuczciwości wysokich urzędników częściej przekonani byli badani w średnim wieku, mieszkańcy miast, pracownicy umysłowi niższego szczebla i pracujący na własny rachunek, deklarujący poglądy lewicowe. Za najbardziej obciążoną korupcją sferę życia publicznego badani uznali służbę zdrowia. W porównaniu z pomiarem z 1997 roku odsetek osób przekonanych o istnieniu korupcji w służbie zdrowia wzrósł trzykrotnie: z 23% do 67% wskazań. Na drugim miejscu znalazł się wymiar sprawiedliwości (49% wskazań), na trzecim zaś – administracja terenowa: gminna, miejska i powiatowa (39% wskazań). Zarówno w wypadku wymiaru sprawiedliwości, jak i w wypadku administracji terenowej w porównaniu z poprzednim pomiarem wyraźnie zwiększył się odsetek uznających te sfery życia publicznego za skorumpowane (CBOS 1999b).

Wybory parlamentarne z 2001 roku zakończyły się wygraną koalicji Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy, która zawarła koalicję z Polskim Stronnictwem Ludowym. Na czele nowo powstałego rządu stanął Leszek Miller, który swoje *exposé* rozpoczął od surowej krytyki poprzedników.

Zarzuty odnosiły się m.in. do kwestii korupcji, która w ocenie społecznej nadal stanowiła poważny problem. W trakcie wystąpienia Miller podkreślał, że w trakcie rządów AWS „trudno było znaleźć miesiąc bez skandalu, podejrzeń o korupcję, przykładów prywaty i kłótni o władzę” (SPRENGEL 2014). W związku z tym, że początek XXI wieku był intensywnym czasem przygotowań do akcesji do Unii Europejskiej, rząd Millera podejmował działania służące zmniejszeniu rozmiarów korupcji, które zakończyły się przyjęciem we wrześniu 2002 roku Programu Zwalczania Korupcji – Strategii Antykorupcyjnej. Bardzo szybko okazało się jednak, że rząd Millera, podobnie jak jego poprzednicy, również musiał zmagać się z poważnymi aferami o charakterze korupcyjnym. W grudniu 2002 roku, niedługo po szczycie Unii Europejskiej w Kopenhadze, podczas którego ustalono ostatecznie szczegóły akcesji Polski w struktury unijne, krajem wstrząsnęła jedna z największych afer korupcyjnych w historii III RP – afera Rywina, ujawniona na łamach *Gazety Wyborczej* w artykule *Ustawa za łapówkę, czyli przychodzi Rywin do Michnika*. Sprawa dotyczyła propozycji korupcyjnej, którą producent filmowy Lew Rywin złożył w lipcu 2002 roku Adamowi Michnikowi, redaktorowi naczelnemu „Gazety Wyborczej”. Za 17,5 miliona dolarów Rywin miał wówczas zaproponować Michnikowi załatwienie korzystnych dla spółki zmian w rządowym projekcie nowelizacji Ustawy o radiofonii i telewizji. Miały one umożliwić Agorze kupno telewizji Polsat, a same pieniądze z łapówki miały być przekazane na użytek Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Pozostałymi warunkami postawionymi przez Rywina było objęcie stanowiska prezesa Polsatu po przejściu stacji przez Agorę i zaprzestanie przez „Wyborczą” krytyki premiera Millera (SMOLEŃSKI 2002).

Podłożem afery były prace sejmiku nad ustawą medialną. W jej projekcie znalazł się przepis zabraniający jednoczesnego posiadania ogólnopolskiego dziennika i ogólnopolskiej stacji telewizyjnej. Pokrzyżowało to zamiary Agory (spółki wydającej „Gazetę Wyborczą”), która planowała kupić jeden z kanałów telewizyjnych. Dwa tygodnie po ujawnieniu afery z inicjatywy Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości po raz pierwszy w historii polskiego sejmiku powołano komisję śledczą, której zadaniem było wyjaśnienie kulisy sprawy i ustalenie, kto był mocodawcą Rywina. Przewodniczącym komisji został Tomasz Nałęcz (Unia Pracy). Do najbardziej dociekliwych członków komisji, obok wspomnianego Nałęcza, należeli Zbigniew Ziobro (PiS) i Jan Maria Rokita (PO) (DUDEK 2016: 487–488). Ponieważ obrady komisji były szeroko relacjonowane przez media, członkowie komisji śledczej stali się rozpoznawalnymi i popularnymi politykami.

W maju 2004 roku w sejmowym głosowaniu przyjęto raport końcowy z prac komisji śledczej autorstwa Zbigniewa Ziobry. Według ówczesnego piosa PiS za korupcyjną propozycją Rywina stała „grupa trzymająca władzę”, do której zaliczono: Leszka Millera, Aleksandrę Jakubowską, Lecha Nikolskiego, Roberta Kwiatkowskiego oraz Włodzimierza Czarzastego. Jeszcze przed publikacją raportu przeprowadzono sondaż odnoszący się do postrzegania problemu korupcji w Polsce. Dziewięciu na dziesięciu badanych wskazało wówczas, że korupcja stanowi duży problem (w tym 68% określiło korupcję jako bardzo duży problem). Społeczeństwo negatywnie postrzegało także uczciwość w sferze publicznej. Blisko trzy czwarte badanych deklaroowało, że wielu wysokich urzędników państwowych czerpie nieuprawnione korzyści z pełnionych funkcji publicznych. Jedynie co piąty ankietowany uważał, że takich urzędników jest niewielu. Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku zwiększyło się zatem przekonanie dotyczące powszechności występowania przekupstwa i łapownictwa wśród urzędników (CBOS 2003). Na taki stan rzeczy mogła wpływać wyżej opisana afery Rywina, tym bardziej że była ona przedmiotem wielu przekazów medialnych.

Kolejne lata rządu Leszka Millera także obfitowały w afery korupcyjne, w których uczestniczyły osoby związane z elitami politycznymi na najwyższych szczeblach władzy. W 2003 roku „Rzeczpospolita” w artykule *Leki za miliony dolarów* ujawniła, że Waldemar Deszczyński, pełniąc funkcję szefa gabinetu politycznego ministra zdrowia Mariusza Łapińskiego, złożył jednemu z koncernów farmaceutycznych propozycję korupcyjną. Miał on zażądać milionów dolarów łapówki za pomoc przy wprowadzeniu na listy refundacyjne leków produkowanych przez koncern (SZARKOWSKA, LISOWSKA 2003).

Badania opinii publicznej przeprowadzone w grudniu 2003 roku pokazały, że spostrzeganie problemu korupcji w Polsce utrzymywało się na stałym poziomie. W porównaniu z poprzednim badaniem odsetek osób uważających, że korupcja w Polsce jest problemem, spadł jedynie o punkt procentowy. Równie krytycznie badani odnosili się do kwestii przyjmowania łapówek w zamian za załatwienie sprawy przez wysokich urzędników państwowych. Zdecydowana większość badanych (84%) była zadania, że jest to nagminny proceder. Jeszcze bardziej powszechne było przekonanie badanych co do istnienia nepotyzmu na wysokich szczeblach władzy. Aż 87% respondentów twierdziło, że stanowiska w urzędach, spółkach czy bankach często obsadza się „swoimi ludźmi” – krewnymi lub znajomymi. Badani bardzo często (74%) zwracali również uwagę na istnienie procederu wykorzystywania publicznych pieniędzy na rzecz swojej partii. Ponad dwie trzecie polskiego

społeczeństwa (69%) zwracało także uwagę na wzrost skali nieuczciwego lobbingu, który pozwala na korzystne zmiany w prawie w zamian za łapówkę. Jedynie co dziesiąty badany był zdania, że taki proceder nie jest możliwy. Należy zauważyć, że w porównaniu z poprzednim pomiarem odsetek osób przekonanych o obecności nieuczciwych praktyk lobbingsowych zwiększył się o dziesięć punktów procentowych. Podejrzenia co do nieprawidłowości procesu legislacyjnego częściej wyrażali badani deklarujący chęć głosowania na partie opozycyjne (LPR, PO, PiS i Samoobronę), a także niegłosujący i niewiedzący, na kogo oddać głos (CBOS 2004a).

Bezpośrednio po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej przeprowadzono kolejny sondaż dotyczący percepcji problemu korupcji wśród polskiego społeczeństwa. Aż 75% badanych wyraziło opinię, że korupcja stanowi w Polsce bardzo duży problem, a kolejne 20%, że jest to problem duży. Był to zatem rekordowy wynik od początku pomiaru tego zjawiska. Większość Polaków utożsamiała problem korupcji głównie z wykorzystywaniem stanowisk publicznych. Ponad trzy czwarte badanych (77%) wskazywało, że wielu urzędników wykorzystuje swoje stanowiska, a co szósty badany wyrażał przekonanie, że takie zjawisko ma charakter sporadyczny. Jeśli chodzi o rodzaje nadużyć popełnianych przez wysokich urzędników i polityków, to jako najczęstsze wskazywano nepotyzm i kumoterstwo wiążące się z obsadzaniem stanowisk w urzędach i spółkach Skarbu Państwa (92% wskazań). Zwiększył się ponadto odsetek osób przekonanych, że politycy i urzędnicy biorą łapówki (89%), a także nielegalnie pomagają w załatwianiu kontraktów i zamówień rządowych (87%). Podobną tendencję można było zaobserwować w odniesieniu do kwestii korzystania z pieniędzy publicznych przez partie polityczne za pośrednictwem elit politycznych i urzędniczych (78% wskazań). W tym okresie zauważalny był również wzrost liczby osób podzielających opinię, że politycy i urzędnicy ulegają niezgodnemu z prawem lobbingsowi ze strony firm i grup społecznych (81% wskazań). Szczególnie podatni na tę formę nacisku – w opinii badanych – byli parlamentarzyści. Prawie trzy czwarte społeczeństwa (71%) wyrażało przekonanie, że przekupując parlamentarzystę lub innego polityka, można zapewnić sobie korzystne rozwiązania legislacyjne w postaci uchwalenia ustawy lub zmiany obowiązującego prawa. Co istotne, od lutego 2003 roku (czyli od momentu, kiedy ta kwestia po raz pierwszy pojawiła się w badaniach opinii publicznej) wzrósł odsetek osób, które uznają, że w Polsce istnieje proceder „kupowania ustaw”. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy dopatrywać się w nagłośnieniu sprawy Rywina, a co z tym związane – w łatwości przywołania w świadomości

respondentów takiego przykładu. Do tej pory polskie społeczeństwo równie negatywnie w aspekcie korupcji oceniało wszystkie dotychczasowe koalicje gabinetowe. Po aferze Rywina tendencja ta uległa zmianie. Ponad jedna trzecia badanych (39%) stwierdziła, że to za czasów rządzącej ówczesnie koalicji Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy korupcji urzędniczej było najwięcej. Negatywną percepcję rządu Leszka Millera częściej deklarowały osoby o poglądach prawicowych (CBOS 2004b)

Odejście Polskiego Stronnictwa Ludowego z koalicji, a także zmiana na stanowisku premiera i powołanie rządu Marka Belki nie zatrzymały lawiny problemów natury korupcyjnej. Pod koniec 2004 roku, w związku z tzw. opolską aferą ubezpieczeniową, postawiono zarzuty korupcji mężowi posłanki SLD Aleksandry Jakubowskiej. Jeszcze większym echem medialnym odbiła się sprawa Andrzeja Pęczaka – posła SLD i łódzkiego barona tej partii, któremu zarzucano przyjęcie łapówki (m.in. luksusowego samochodu) od przedsiębiorcy Marka Dochnała. Dodatkowo Pęczak został oskarżony o defraudację 42 milionów złotych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska. Przekupując Pęczaka, Dochnał liczył, że ten będzie pośredniczył w załatwianiu jego spraw z ówczesnym ministrem skarbu Zbigniewem Kaniewskim i innymi czołowymi politykami lewicy. Oczekiwał również, że poseł będzie źródłem informacji w sprawie planów prywatyzacyjnych grupy G-8 i sektora energetycznego. Miał on lobbować na rzecz sprzedaży tych strategicznych zakładów rosyjskim koncernom RAO JES i Łukoil. Wkrótce po upublicznieniu tych wiadomości sejm przegłosował pozbawienie Pęczaka immunitetu, a prokuratura złożyła wnioski o areszt. Tym samym stał się on pierwszym polskim posłem wykonującym mandat z za krat (DUDEK 2016: 511–512).

Jesienią 2005 roku po raz pierwszy w historii Polski odbyła się podwójna elekcja – we wrześniu wybory parlamentarne, a w październiku wybory prezydenckie. Pokłosem problemów wizerunkowych i kryzysu przywództwa na lewicy był drastyczny spadek notowań rządu i parlamentu. Czterech na pięciu Polaków negatywnie oceniało działalność sejmu. Tylko nieco lepiej postrzegano senat, który źle oceniało 64% społeczeństwa (CBOS 2005b). Do zaledwie 15% zmalało również grono zwolenników rządu Belki (CBOS 2005a). W siłę rosły za to dwa ugrupowania, które wkrótce na długi czas miały dominować na polskiej scenie politycznej – Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska.

Kilkumiesięczna wytężona kampania wyborcza obfitowała w wątki odwołujące się do kwestii afer i korupcji. Motyw ten był szczególnie widoczny

w obozie PiS – ugrupowania budującego pozycję polityczną na fali popularności i zaufania do Lecha Kaczyńskiego (ówczesnego prezydenta Warszawy i kandydata tej partii w wyborach prezydenckich). W trakcie politycznej kariery Kaczyńskiemu udało się zbudować wizerunek „szeryfa” skutecznie walczącego z „układem warszawskim” przez lata panującym w stołecznym ratuszu (FUSIECKI, SZPALA 2005). Zarówno w kampanii prezydenckiej prowadzonej pod hasłem „Silny Prezydent – uczciwa Polska”, jak i w kampanii parlamentarnej Prawa i Sprawiedliwości Lech Kaczyński propagował projekt IV RP. Jego fundament stanowiła odnowa moralna życia publicznego, w tym przede wszystkim walka z korupcją. Był to niewątpliwie nośny temat ze względu na kryzys zaufania społecznego do państwa spowodowany ujawnianiem licznych afer korupcyjnych (BEJMA 2013).

Po wygranych przez PiS wyborach parlamentarnych i zwycięstwie Lecha Kaczyńskiego w drugiej turze wyborów prezydenckich walka z korupcją stała się (przynajmniej w wymiarze symbolicznym) jednym z fundamentów polityki partii rządzącej. Na walce z tzw. układem, utożsamianym z częścią służb specjalnych, środowisk przestępczych, polityków i przedstawicieli biznesu, skupione były działania rządu zarówno Kazimierza Marcinkiewicza, jak i Jarosława Kaczyńskiego. Główną postacią aktywności w tym zakresie był niewątpliwie minister sprawiedliwości Zbigniew Ziobro. Bardzo szybko stało się jednak jasne, że rzeczona walka z układem ma wiele ciemnych stron – niejasne rozgrywki z udziałem służb specjalnych oraz instrumentalne traktowania śledztw przez polityków (SOKOŁOWSKI 2015). Częste stały się pokazowe zatrzymania przez CBA. Do najbardziej jaskrawych przykładów tego zjawiska należała bez wątpienia sprawa doktora Mirosława Garlickiego. W lutym 2007 został on zatrzymany przez CBA na oddziale kardiologii warszawskiego szpitala MSWiA w Warszawie, co transmitowały wszystkie telewizje. Tego samego dnia minister Ziobro zwołał konferencję prasową, podczas której oskarżył Garlickiego nie tylko o wyłudzenie pieniędzy od pacjentów w zamian za opiekę medyczną i przyspieszanie przeszczepów, ale także o spowodowanie śmierci pacjenta, którego rodzina nie wręczyła łapówki. Ostatecznie, z braku dowodów, w maju 2007 roku Garlicki został wypuszczony z aresztu. Cała sprawa oddziaływała nie tylko na sferę polityki (prezes Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień uznał działania ministra za niezgodne z prawem), ale również na życie społeczne. Po aresztowaniu Garlickiego znacznie spadła miesięczna liczba przeszczepów. Było to spowodowane obawą lekarzy przed potencjalną nagonką oraz strachem pacjentów przed zagrożeniem życia (CIENSKI 2007).

Ujawnianie (zarówno prawdziwych, jak i wykreowanych) spraw korupcyjnych z udziałem lekarzy wyraźnie obniżyło społeczne zaufanie do tej grupy zawodowej. W marcu 2007 roku przeprowadzono badania opinii i doświadczeń Polaków w zakresie korupcji w służbie zdrowia. Ponad jedna czwarta badanych (27%) uważała, że większość lekarzy przyjmuje łapówki, a ci, którzy ich nie biorą, są w tym środowisku odosobnieni. Opinię, że lekarzy przyjmujących łapówki jest mniej więcej tylu, ilu postępujących uczciwie, wyrażało 40% badanych. Blisko jedna piąta społeczeństwa (19%) twierdziła, że korupcja w służbie zdrowia stanowi zjawisko marginalne. Jeśli chodzi o doświadczenia pacjentów związane z korupcją w służbie zdrowia, to co piąty badany (21%) deklarował, że on sam lub ktoś z jego najbliższej rodziny przynajmniej raz spotkał się z sugestią lub nakłanianiem ze strony lekarza do wręczenia łapówki w zamian za przyjęcie do szpitala, leczenie, zabieg lub konsultację. Blisko dwie trzecie respondentów (65%), mimo że oni sami lub członkowie ich rodzin korzystali z pomocy lekarskiej, nigdy nie spotkało się z taką sugestią. Co dziewiąty badany (11%) nie potrafił odnieść się do pytania z powodu braku korzystania z opieki lekarskiej.

Zetknięcie się z sytuacjami korupcyjnymi w służbie zdrowia częściej deklarowały osoby młode (25–34 lata), z wyższym wykształceniem, zamieszkujący największe miasta, pracownicy umysłowi i prywatni przedsiębiorcy. Częstotliwość spotykania się respondentów lub bliskich im osób z korupcją w służbie zdrowia wiązała się z mniejszym zadowoleniem z funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej ($r = -0,237$), niższym zaufaniem do personelu medycznego ($r = -0,251$) oraz wzrostem przekonania o konieczności reform w służbie zdrowia ($r = 0,168$).

W polskiej kulturze mocno zakorzenione jest obdarowywanie lekarza drobnymi upominkami po zakończeniu leczenia. W cytowanych badaniach 43% spośród tych, którzy mieli kontakt z ochroną zdrowia, przyznawało, że co najmniej raz wręczyło kwiaty lub słodczyce w takiej sytuacji. Obdarowanie lekarza alkoholem deklarowało 15% badanych, a co dziesiąty (10%) przyznawał się do wręczenia pieniędzy.

Nieco inaczej kształtowały się doświadczenia badanych z wręczaniem prezentów lub pieniędzy przed leczeniem lub w trakcie leczenia. Prawie jedna trzecia (31%) z tych, którzy mieli kontakt ze służbą zdrowia, przyznawała, że przynajmniej raz osobiście wręczyła lekarzowi kwiaty lub słodczyce przed leczeniem bądź w trakcie leczenia własnego lub kogoś z członków najbliższej rodziny. Co ósmy (13%) w takiej sytuacji obdarował lekarza wysokogatunkowym alkoholem, a co siódmy (14%) wręczył mu pieniądze.

Badani mieli także wyrazić swoją opinię co do możliwości walki z korupcją w systemie ochrony zdrowia. Ponad jedna trzecia (35%) badanych uważała, że problem korupcji w służbie zdrowia można wyeliminować lub zdecydowanie ograniczyć. Niewiele mniej ankietowanych (31%) wyrażało wątpliwości co do skuteczności działań zmierzających do walki z tym procederem. Blisko co dziesiąty badany wyrażał zdecydowanie pesymistyczną opinię w tej kwestii, twierdząc, że nie da się wyeliminować korupcyjnych zachowań zarówno wśród personelu medycznego, jak i wśród pacjentów. Aż 25% społeczeństwa nie miało wyrobionego zdania na ten temat.

Kompromitacją CBA była również tzw. afera gruntowa, która ostatecznie doprowadziła do dymisji wicepremiera i ministra rolnictwa Andrzeja Leppera oraz rozpadu koalicji Prawa i Sprawiedliwości, Ligi Polskich Rodzin i Samoobrony, a w konsekwencji do przyspieszonych wyborów. Cała sprawa zaczęła się dosyć niewinnie. Do CBA dotarła wiadomość, że kilku biznesmenów dostało ofertę odrolnienia gruntów za łapówkę. Za tą propozycją stało dwóch ludzi z otoczenia Leppera – Piotr Ryba i Andrzej Krysiński. W ich otoczeniu zaczął się więc pojawiać agent CBA podający się za szwajcarskiego biznesmena, który zwrócił się do nich o pomoc przy odrolnieniu działek. Współpracownicy Leppera zażądali w zamian 3 milionów złotych, z czego część miała trafić właśnie do urzędującego wicepremiera. W ramach akcji specjalnej CBA sfałszowało dokumenty dotyczące fikcyjnych gruntów do odrolnienia na Mazurach, które złożono do resortu rolnictwa. Założyło także podsłuchy na telefony działaczy Samoobrony. Akcja jednak spaliła na panewce. W momencie wręczenia przez funkcjonariusza CBA walizki z pieniędzmi nagle zadzwonił telefon z ostrzeżeniem o prowokacji służb. Współpracownik Leppera oświadczył, że nie weźmie pieniędzy, które, jak liczyli agenci, miały trafić do Leppera. Mimo nieudanej akcji nie zmieniono planów. Wkrótce służby wkroczyły do resortu rolnictwa i przeszukały gabinet Leppera. Nie znaleziono jednak żadnych dowodów na przestępcze powiązania przewodniczącego Samoobrony. W trakcie przesłuchania Lepper oświadczył, że w dniu akcji został ostrzeżony o działaniach CBA, o czym poinformował swoje otoczenie, mówiąc, że Kaczyński chce go wykończyć za pomocą służb. Osobą, która poinformowała Leppera o prowadzonej przeciw niemu tajnej operacji, miał być minister spraw wewnętrznych Janusz Kaczmarek. Został on zdymisjonowany, a Rybie i Krysińskiemu przedstawiono zarzuty płatnej protekcji. Obaj zostali tymczasowo aresztowani, a następnie zwolnieni za poręczeniem majątkowym (KRASOWSKI 2016: 101–102; DUDEK 2016: 588–589).

Mimo kolejnych klęsk rządu w poszukiwaniu układu kampania PiS przed przyspieszonymi wyborami w 2007 roku po raz kolejny opierała się na hasłach walki z korupcją. W programie wyborczym ugrupowania podkreślano, że „państwo ma być przyjazne obywatelowi i skuteczne, państwo, w którym każdy poczuje się jak u siebie w domu. Nie od dzisiaj podkreślamy, że naszym priorytetem jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa, a dzięki naszym rządom czują się oni bezpiecznie. Maleje liczba przestępstw, policja jest skuteczniejsza i bardziej widoczna na ulicach. Modernizujemy też i zwiększamy nakłady na służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Służby specjalne zaczęły wreszcie służyć interesom państwa, a nie swoim własnym. Polska zaczęła też mówić na forum międzynarodowym o własnych interesach donośnym i wyraźnym głosem, przestając być realizatorem wizji innych. Reformujemy i będziemy dalej reformować administrację, aby stała się przyjazna i dostępna obywatelom. Z drugiej strony obywatel ma mieć prawo odwołania się do instytucji państwa w razie, gdy czuje się pokrzywdzony. Dlatego dalej będziemy reformować sądownictwo i walczyć z korupcją, nie zważając, kto się jej dopuszcza” (PiS 2007).

Przywiązanie PiS do działań zmierzających do zapewnienia przejrzystości sfery publicznej obrazowało jedno z haseł wyborczych: „Zlikwidujemy korupcję”. W zasadzie oparto na nim całą strategię komunikacyjną. Za jej emanację można uznać wypuszczenie serii spotów wyborczych, prezentujących, jak przed rządami PiS w Polsce za pomocą łapówek załatwiano kontrakty. Pierwszym z nich był spot *Układy*. Tytuł spotu miał nawiązywać do prezentacji zastępcy prokuratora generalnego Jerzego Engelkinga *Układ 1*, przedstawiającej animacje mające udowodnić, że minister Janusz Kaczmarek miał zdradzać tajemnicę państwową Ryszardowi Krauzemu. Wystąpienie to, choć kontrowersyjne, zbudowało jasną narrację, że PiS eliminuje patologie nawet we własnych szeregach i skutecznie walczy z „oligarchami” (BOROWIEC 2008). Jego prezentację poprzedziła szeroko zakrojona akcja promocyjna ze strony sztabowców, dzięki czemu niedługo po oficjalnej prezentacji pokazywały go wszystkie serwisy informacyjne (OLCZYK 2009). Spot miał ukazać różnice między tym, co w kwestii przyzwolenia na korupcję działo się „niedawno temu w Polsce”, a tym, co się dzieje w momencie pełnienia funkcji premiera przez Jarosława Kaczyńskiego oraz piastowania przez Zbigniewa Ziobrę stanowiska ministra sprawiedliwości. Cały przekaz, osadzony w klimacie filmu gangsterskiego, przedstawiał odległy od zwykłych obywateli świat czarnych limuzyn, cygar i walizek pełnych pieniędzy. Obraz ten uzupełniała warstwa werbalna spotu – „[...] mamy ten kontrakt od rządu,

trzeba jeszcze tylko posmarować opozycji i sprawa załatwiona. Tak, mamy ich wszystkich w kieszeni”. W drugiej części spotu pojawiała się sytuacja „dziejącą się obecnie”, w której zdenerwowany biznesmen krzyczy do telefonu „Wiem k..., że nie biorą. Trzeba skończyć z tym Ziobrą i Kaczyńskim i wracamy do gry!”. Całość zakończono napisem „Czy wróć? Zdecyduj TY. Wybory 21 października 2007 roku”. W narrację walki z korupcją wpisywały się także spoty *Salon* i *Afery*.

Rolę PiS w walce z korupcją podkreślano także podczas wystąpień. Temat ten bardzo często był poruszany przez Jarosława Kaczyńskiego, czego przykładem może być chociażby wystąpienie na konwencji wyborczej w Krakowie. Podczas konwencji prezes PiS stwierdził m.in.: „Jeżeli przegramy, do władzy dojdą ci, którzy bronią korupcji” (BOROWIEC 2008). Kilka dni później w jednym z programów publicystycznych dodał: „Jeśli do władzy dojdą PO i LiD, to wprowadzane przez PiS zmiany zostaną zatrzymane, a tych, którzy ich dokonywali czekają represje” (TVN24 2007). W kulminacyjnym momencie kampanii, 16 października szef CBA Mariusz Kamiński zorganizował konferencję prasową, podczas której przedstawiono część materiałów operacyjnych związanych z zatrzymaniem Beaty Sawickiej – ówczesnej posłanki Platformy Obywatelskiej. Sawicka została zatrzymana przez CBA dwa tygodnie wcześniej w związku z faktem przyjęcia korzyści majątkowej za próbę ustawienia przetargu publicznego. Opozycja podkreślała wówczas, że pokazowe działania CBA miały na celu zdyskredytowanie PO (BOROWIEC 2008).

Przyśpieszone wybory zmieniły krajobraz na polskiej scenie politycznej. Choć PiS otrzymało o blisko 2 miliony głosów więcej niż w 2005 roku, to utraciło władzę na rzecz Platformy Obywatelskiej. Miał to być początek serii porażek wyborczych ugrupowania Jarosława Kaczyńskiego. Na następne zwycięstwo PiS musiało czekać osiem lat.

Kolejne badania na temat zjawiska korupcji przeprowadzono dopiero w kwietniu 2009 roku. Opinie respondentów w tej kwestii stały się nieco mniej krytyczne. Wyrażało się to przede wszystkim w odsetkach badanych, według których korupcja stanowi bardzo duży problem. Podczas gdy w lutym 2006 roku opinię taką wyrażało 67% badanych, to trzy lata później już tylko 40%. Zwiększył się za to odsetek osób, które twierdziły, że korupcja jest raczej dużym problemem (z 26% do 49%). W opinii blisko jednej trzeciej badanych (30%) w ciągu dwóch lat skala korupcji wzrosła. Co siódmy badany (14%) był przeciwnego zdania, a 44% utrzymywało, że poziom korupcji pozostaje na stałym poziomie. Za najbardziej skorumpowane dziedziny życia społecznego badani uznawali politykę (55%) i służbę zdrowia (54%). Blisko

jedna trzecia (29%) największego siedliska korupcji dopatrywała się w sądownictwie i prokuraturze. Urzędy administracji samorządowej i centralnej wskazywało odpowiednio 28% i 27%. Mniejszą skalę korupcji przypisywano policji (16%), firmom państwowym (14%) i przedsiębiorstwom prywatnym (10%). Nieliczni wskazywali banki (4%) oraz szkolnictwo i naukę (3%). Zdaniem ponad połowy badanych (52%), ówczesna sytuacja polityczna sprzyjała walce z korupcją. Przeciwnego zdania była ponad jedna trzecia ankietowanych (35%), a co ósmy Polak (13%) nie miał wyrobionej opinii w tej kwestii. Przekonanie o braku woli walki z korupcją w Polsce było związane z cechami socjodemograficznymi respondentów – wielkością miejsca zamieszkania i wykształceniem. Krytycznie na tę kwestię zapatrywali się również zwolennicy Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Prawa i Sprawiedliwości.

Niedługo później, w październiku 2009 roku, po publikacji „Rzeczpospolitej” na światło dzienne wypłynęła afera hazardowa, w którą zamieszani byli prominentni politycy obozu rządzącego – szef klubu PO Zbigniew Chlebowski i minister sportu Mirosław Drzewiecki. Obaj politycy mieli lobbować w interesie firm hazardowych na polecenie dwóch dolnośląskich biznesmenów: Ryszarda Sobiesiaka i Jana Koska. Biznesmenom chodziło o załatwienie korzystnych zapisów w nowelizacji Ustawy z dnia 29 lipca 1992 roku o grach i zakładach wzajemnych, a konkretnie o wykreślenie proponowanego art. 47a ust. 2 ustawy, który wprowadzał do 31 grudnia 2015 roku m.in. 10% dopłaty na cele sportowe dla kasyn, salonów gier i automatów o niskich wygranych. Dopłata miała być w części przeznaczona na budowę Narodowego Centrum Sportu. W maju 2009 roku Drzewiecki napisał do wiceministra finansów odpowiedzialnego za ustawę, że w związku ze zmianą planów inwestycji przed Euro 2012 pieniądze z dopłat nie będą potrzebne. Resort wykreślił więc dopłaty z projektu nowelizacji. Spotkania biznesmenów z politykami PO cały czas monitorowali funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Wkrótce służby antykorupcyjne złożyły doniesienie do prokuratora generalnego w sprawie „zagrożenia interesu ekonomicznego Państwa w związku z przygotowywaniem projektu ustawy o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych”, prognozując ewentualne straty budżetu państwa z tytułu nieobjęcia automatów o niskich wygranych dopłatą na 469 milionów złotych (GMYZ, ZAWADKA 2007; ŚMIAŁEK 2018).

Donald Tusk nie popełnił błędu swojego poprzednika Leszka Millera. Jego szybkie i zdecydowane działania doprowadziły do usunięcia ze stanowisk nie tylko bezpośrednio zaangażowanych w sprawę Chlebowskiego i Drzewieckiego, ale także m.in. wicepremiera oraz ministra spraw wewnętrz-

nych i administracji Grzegorza Schetynę, ministra sprawiedliwości Andrzeja Czumę czy sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Sławomira Nowaka. Z funkcji szefa CBA został odwołany Mariusz Kamiński, a już na początku listopada powołano komisję śledczą do zbadania sprawy (DUDEK 2016: 616–617). Po chwilowych spadkach w sondażach poparcia PO i Donald Tusk odbudowali swoją pozycję polityczną, co doprowadziło do kolejnego wyborczego zwycięstwa w elekcji parlamentarnej z 2011 roku.

Afera na szczecelu rządowym odbiła się jednak na percepcji korupcji wśród polskich obywateli. W kwietniu 2010 roku za najbardziej skorumpowaną dziedzinę życia społecznego badani wskazywali świat polityki – działaczy partyjnych, radnych, posłów i senatorów (60% wskazań). Oznacza to, że po chwilowym spadku postrzegania tej grupy jako podatnej na korupcję zdiagnozowanym bezpośrednio po wygranych wyborach przez PiS jej percepcja powróciła do stanu z 2004 roku. Drugą najczęściej wskazywaną sferą była służba zdrowia (58%). Blisko co trzeci respondent uważał, że korupcja występuje często w urzędach gminnych, powiatowych i wojewódzkich, a także w sądach i prokuraturze. Co czwarty wskazywał urzędy centralne i ministerstwa. Policję jako najpowszechniejszą dziedzinę życia społecznego owładniętą korupcją wskazywało 15% badanych.

Podobnie jak we wcześniejszych badaniach, najpowszechniejszym zarzutem wobec urzędników i polityków był nepotyzm, objawiający się obśadzaniem krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach (84% wskazań) oraz załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów czy znajomych prowadzących firmy prywatne (73%). Równie powszechnym procederem popełnianym przez polityków – w percepcji badanych – było przyjmowanie łapówek w zamian za załatwienie sprawy i uleganie nieuczciwemu lobbingsowi. Nieco mniej (69%) badanych wskazywało wykorzystywanie przez polityków publicznych pieniędzy na rzecz swojej partii. Prawie połowa (47%) wyrażała przekonanie, że w ostatnim roku korupcja w Polsce utrzymywała się na tym samym poziomie, jedna piąta (22%) uważała, że w tym czasie się rozszerzała, a co ósmy respondent (12%) – że zmalała.

Ocena problemu korupcji w dużej mierze powiązana była z preferencjami wyborczymi. Zwolennicy PiS dwukrotnie częściej niż deklarujący głosowanie na PO byli zdania, że problem korupcji w ostatnim roku się zwiększył (odpowiednio 31% i 16%). Odwrotną tendencję zdiagnozowano wśród badanych, według których problem korupcji się zmniejszył. To wyborcy PO dwukrotnie częściej niż wyborcy PiS byli takiego zdania (22% i 11%). Badani odnosili

się również do walki z korupcją podejmowanej przez rząd. Blisko połowa z nich (46%) oceniała ją źle. Ocena działań rządu istotnie różniła się w zależności od deklarowanych preferencji partyjnych. Badani deklarujący poparcie dla PO w większości (56%) oceniali je pozytywnie. Jednak aż co trzeci badany nie miał dobrego zdania w kwestii działań rządu w zwalczaniu korupcji. Z kolei jedna czwarta zwolenników PiS oceniała tę aktywność rządu pozytywnie, a blisko trzy czwarte negatywnie (CBOS 2010).

W 2012 roku polską polityką wstrząsnęła tzw. Infofera, która wiązała się z systemową korupcją w procesie informatyzacji administracji rządowej. Nie odbiła się ona jednak wyraźnie na percepcji zjawiska korupcji. Badania z czerwca 2013 roku pokazują, że postrzeganie problemu korupcji utrzymywało się na względnie stałym poziomie. W porównaniu z poprzednim pomiarem nieznacznie (o cztery punkty procentowe) zmalała liczba badanych zgadzających się ze stwierdzeniem, że korupcja jest w Polsce bardzo dużym problemem. Jedynie co dziesiąty Polak przypisywał temu zjawisku małe znaczenie. Percepcja korupcji nie wiązała się szczególnie ze zmiennymi socjodemograficznymi. We wszystkich badanych kohortach dominowało przekonanie, że korupcja stanowi duży problem w życiu społecznym. Osoby, które przypisywały jej niewielkie znaczenie, były lepiej wykształcone, uzyskiwały wyższe dochody i częściej były zatrudnione w instytucjach publicznych.

Nie zmieniły się istotnie także sfery życia społecznego, które badani uznawali za najbardziej korupcjogenne. Jako najsilniej dotknięty tym procederem obszar wskazywali politykę – działaczy partyjnych, radnych, posłów i senatorów (62% wskazań). Duża część społeczeństwa (53%) uważała, że do korupcji dochodzi najczęściej w służbie zdrowia. Co trzeci Polak (31%) przypisywał dużą podatność na korupcję wymiarowi sprawiedliwości i prokuraturze. Ponad jedna czwarta badanych (27%) wskazywała, że do korupcji najczęściej dochodzi wśród urzędników na szczeblu lokalnym, a blisko jedna piąta – że jest to problem dotyczący pracowników urzędów centralnych i ministerstw. Wśród sfer, które badani uważali za silnie korupcjogenne, wskazywano również policję (21%), firmy państwowe (13%), firmy prywatne (9%). Za najpowszechniejsze działanie korupcyjne badani wskazali nepotyzm i kumoterstwo (90%). Trzy czwarte respondentów wskazało defraudowanie środków publicznych na rzecz partii oraz nieuczciwy lobbying.

Znaczne zmiany w porównaniu z poprzednim pomiarem odnotowano w kwestii opinii na temat chęci zwalczania korupcji przez polityków. Aż o 22

punkty procentowe (do 57%) zwiększył się odsetek badanych twierdzących, że nie widzą gotowości do przeciwdziałania korupcji. Przeciwnego zdania był co trzeci badany (spadek o 25 punktów procentowych) (CBOS 2013a).

W tym samym roku sprawdzano również stosunek Polaków do łapownictwa i doświadczenia z nim związane. Co szósty badany (16%) deklarował, że osobiście zna kogoś, kto bierze łapówki. Aż 81% badanych zadeklarowało, że nie zna takich osób. Jedynie 3% odmówiło odpowiedzi na to pytanie. W stosunku do 2000 roku, kiedy po raz pierwszy zadano takie pytanie, odsetek ankietowanych przyznających się do znajomości z osobami, które przyjmują łapówki, zmalał o blisko połowę. Przyczyn takiego stanu rzeczy można się doszukiwać w dwóch powodach. Po pierwsze, może to oczywiście wynikać z rzeczywistego spadku takich zachowań w społeczeństwie, a co za tym idzie – z mniejszego prawdopodobieństwa spotkania się z tymi osobami. Po drugie, odpowiedzi te nie muszą wynikać z rzeczywistego braku kontaktów z osobami przyjmującymi łapówki, a raczej wiązać się ze strachem przed przyznaniem się do tego, na co mogą także wskazywać wyniki kolejnego pytania. Otóż respondenci deklarujący znajomość kogoś, kto bierze łapówki, znali przeciętnie cztery lub pięć takich osób (średnia = 4,53). Była to najwyższa średnia od 2005 roku. Znajomość z przyjmującymi łapówki była istotnie związana z uwarunkowaniami społecznymi. Częściej niż inni deklarowały ją osoby: w średnim wieku (45–54 lata), z wyższym wykształceniem, niepraktykujące religijnie, zamieszkujące największe miasta, pracujący na własny rachunek, pracownicy administracyjno-biurowi, kadra kierownicza i specjaliści.

Niewielu Polaków deklarowało osobiste doświadczenia z procederem korupcyjnym. Jedynie 6% ankietowanych przyznało, że znaleźli się w sytuacji, gdy ktoś próbował wręczyć im łapówkę. Z propozycjami łapówki najczęściej spotykali się kierownicy i specjaliści, osoby pracujące na własny rachunek, średni personel techniczny, osoby z wyższym wykształceniem i osiągające dochody powyżej 1,5 tysiąca złotych miesięcznie. Jednak najbardziej interesującą zmienną okazała się płeć. Mężczyźni znacznie częściej przyznawali, że znaleźli się w sytuacji próby wręczenia łapówki. Takie wyniki w odniesieniu do płci badanych nie są zaskakujące. Wpisują się bowiem w prawidłowości opisywane w rozdziale dotyczącym psychologicznych uwarunkowań korupcji. Jeśli chodzi o łapownictwo czynne, to przyznawał się do niego co jedenasty Polak. Jednostki wręczające łapówki częściej pracowały na własny rachunek, zajmowały kierownicze stanowiska, były wysoko wykwalifikowane (zarówno specjaliści, jak i robotnicy), niepraktykujące religijnie, osiągające

dobre zarobki i dobrze oceniające warunki materialne swoich gospodarstw domowych (CBOS 2013b).

Jeszcze pod koniec 2013 roku przeprowadzono badanie, w którym po raz kolejny sprawdzano, jak Polacy postrzegają problem korupcji. W porównaniu z sondażem sprzed pół roku nieznacznie nasiliło się wśród społeczeństwa przekonanie, że korupcja stanowi duży problem. Znacznie nie zmieniła się jednak ocena powszechności nagannych zachowań popełnianych przez osoby piastujące stanowiska państwowe. Tak jak w poprzednich sondażach jako najpowszechniejsze zachowanie badani wskazywali nepotyzm i kumoterstwo. Aż 85% Polaków było zdania, że wśród wysokich urzędników państwowych i polityków często dochodzi do obsadzania krewnych i kolegów na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach. Nieco mniej (77%) wskazywało na ułatwianie członkom rodziny i znajomym kontraktów oraz zamówień rządowych. Jako częsty proceder badani wskazywali również przekupstwo (71%). Tyle samo osób za rozpowszechnione zachowanie wśród polityków uważało defraudowanie środków publicznych, polegające na ich wykorzystywaniu na rzecz swojej partii (71%). Niewiele mniej badanych (69%) wskazywało nieuczciwy lobbying. Od poprzedniego badania zmniejszył się zatem odsetek osób uznających, że politycy dopuszczają się nagannych zachowań w obszarze nepotyzmu i kumoterstwa oraz defraudowania publicznych pieniędzy na rzecz swojej partii. Znamienne wydaje się jednak, że przekonanie o powszechności nieuczciwego lobbyngu było najniższe od początków pomiaru tego zjawiska. Można przypuszczać, że na taką ocenę mogły wpłynąć działania komunikacyjne rządu Donalda Tuska. W narracji wielokrotnie podkreślano wówczas, że rząd podejmuje decyzje wbrew interesom lobbyistów (CBOS 2014).

W 2015 roku po ośmiu latach doszło do alternacji władzy. Większość w parlamencie uzyskała Zjednoczona Prawica na czele z Prawem i Sprawiedliwością. Dojście do władzy formacji, która walkę z korupcją uczyniła jednym ze swoich sztandarowych haseł, wpłynęło na percepcję tego zjawiska w polskim społeczeństwie (choć okres rządów PiS również obfitował w skandale o podłożu korupcyjnym). W maju 2017 roku ponad trzy czwarte (76%) Polaków spostrzegało korupcję jako duży problem, w tym niemal jedna trzecia (31%) jako bardzo duży. Co siódmy respondent (15%) oceniał zakres korupcji jako niewielki, w tym jedynie co setny – jako bardzo mały. Choć nadal zdecydowana większość Polaków wyrażała negatywne opinie wobec skali zjawiska korupcji, to należy podkreślić, że były one najmniej krytyczne od pierwszego pomiaru w 1991 roku. Badani odnosili się również do pytania,

czy w ciągu ostatnich dwóch lat zauważyli zmianę w kwestii korupcji. Nieco ponad jedna piąta (21%) była zdania, że korupcja się zmniejszyła, a ponad jedna szósta (17%), że wzrosła. Zdecydowanie najwięcej osób twierdziło, że korupcja w Polsce utrzymuje się na tym samym poziomie (43%). Zdanie w tej kwestii było słabo zależne od deklarowanych preferencji wyborczych. Przekonanie, że poziom korupcji w Polsce pozostaje stabilny, przeważało w niemal wszystkich głównych elektoratach partyjnych, a także wśród osób niezdecydowanych oraz tych, które nie zamierzały brać udziału w wyborach. Jedynie wśród zwolenników PiS dominowało przekonanie, że w ostatnich dwóch latach skala korupcji w Polsce zmalała.

Za dziedzinę życia społecznego, w której najczęściej dochodzi do zachowań korupcyjnych, badani ponownie uznali politykę (48% wskazań). Nieco mniej badanych (38%) wskazało służbę zdrowia. Jedna trzecia badanych jako skorumpowane instytucje postrzegała sądy i prokuraturę (32%), a także urzędy administracji samorządowej (30%). Na kolejnych miejscach, jeśli chodzi o skalę korupcji, znalazły się według badanych: urzędy centralne i ministerstwa (21%), firmy państwowe (17%), policja (16%), przedsiębiorstwa prywatne (12%). Jedynie nieliczni wskazywali banki (5%) oraz szkolnictwo i naukę (2%). W ciągu czterech lat zaszły zatem znaczne zmiany w postrzeganiu skali korupcji w różnych sferach życia publicznego. Istotnie zmniejszyło się przekonanie o korupcji w dziedzinach najczęściej z nią kojarzonych – wśród polityków (spadek wskazań o 14 punktów procentowych), w służbie zdrowia (spadek wskazań o 15 punktów procentowych) i policji (spadek wskazań o pięć punktów procentowych). Wzrosło zarazem przekonanie o skali korupcji w administracji samorządowej (o trzy punkty procentowe).

Ostatnią badaną kwestią było sprawdzenie, jak Polacy postrzegają działania rządu mające na celu walkę z korupcją. Większość badanych (59%) oceniła je pozytywnie. Takiej odpowiedzi zwykle udzielali: starsi, częściej uczestniczący w praktykach religijnych, określający swoje poglądy polityczne jako prawicowe oraz deklarujący chęć głosowania na PiS (86%) i formację Kukiz'15 (75%). Niemal jedna trzecia (29%) respondentów była zdania, że wśród rządzących nie ma woli rozwiązywania problemu korupcji w naszym kraju. Aż 12% badanych nie miała w tej kwestii wyrobionego zdania.

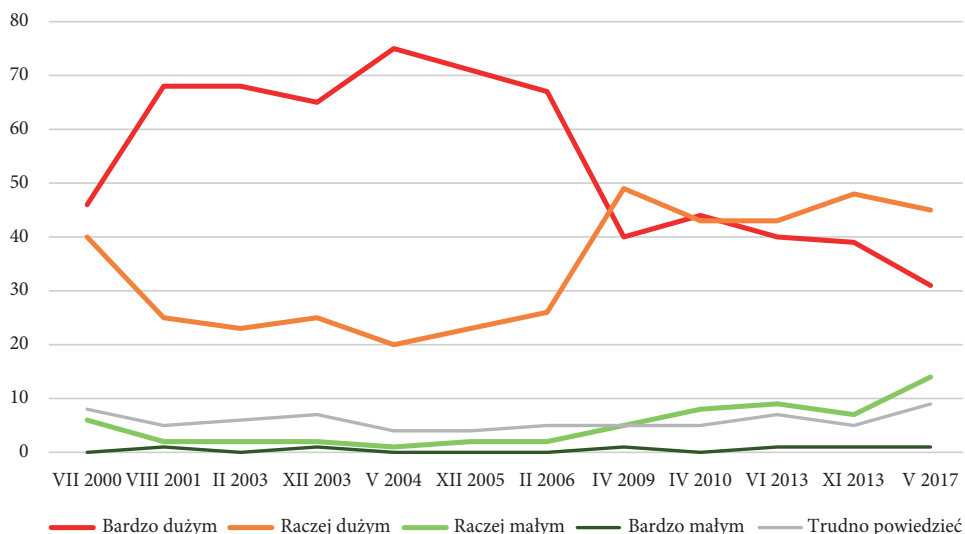
W tym samym okresie przeprowadzono również badania mające na celu sprawdzenie osobistych doświadczeń Polaków związanych z łapownictwem. Tylko co dziesiąty badany przyznawał, że zna kogoś, kto bierze łapówki (badani wymieniali średnio cztery takie osoby). Aż 87% respondentów

zaprzeczyło, by znało taką osobę, a 3% odmówiło odpowiedzi w tej kwestii. Osobistą znajomość osób przyjmujących łapówki najczęściej deklarowali badani legitymujący się wyższym wykształceniem, zamieszkujący duże miasta, osiągający relatywnie wysokie dochody, stosunkowo młodzi (25–34 lata), deklarujący poglądy lewicowe, kierownicy, specjaliści wyższego szczebla, pracownicy administracyjno-biurowi oraz osoby zatrudnione w sektorze usług.

Na mniej więcej stałym poziomie (spadek o jeden punkt procentowy w porównaniu z 2013 rokiem) kształtował się odsetek osób, którym próbowano wręczyć łapówkę. Do takiej sytuacji przyznawał się co dwudziesty badany. Wśród nich dominowały: osoby zamieszkujące największe miasta, legitymujące się wyższym wykształceniem, osiągające dochody *per capita* powyżej 2 tysięcy złotych, zajmujące kierownicze stanowiska, wysoko wykwalifikowane oraz prywatni przedsiębiorcy.

Wręczanie łapówek deklarowało 6% badanych (spadek o trzy punkty procentowe). Znacznie zmniejszyła się również częstotliwość takich praktyk. Blisko połowa z tych, którzy przyznawali, że w ciągu ostatnich trzech, czterech lat wręczyli łapówkę, zrobiło to tylko raz. Jeśli chodzi o charakterystyki tych osób, to nieco częściej niż inni łapówki wręczali: rolnicy, pracownicy usług, kierownicy i specjaliści wyższego szczebla.

Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Jak Pan(i) sądzi, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym?” w latach 2000–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Centrum Badań Opinii Społecznej.

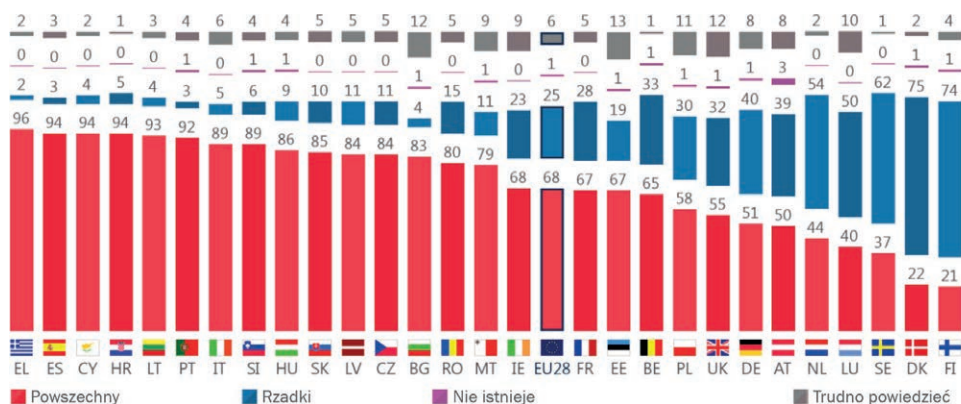
Percepcja korupcji w Polsce na tle państw Unii Europejskiej

Cyklicznie prowadzi się również badania komparatystyczne nad percepcją korupcji. Ich analiza pozwala na ukazanie społecznego postrzegania zachowań korupcyjnych w szerszej perspektywie. W tej części rozdziału skupimy się na dwóch tego typu badaniach – Eurobarometrze z 2017 roku oraz Globalnym Barometrze Korupcji z 2020 roku. Szczególnie ciekawe wydają się drugie z przedstawionych badań, ukazują one bowiem, jak pandemia COVID-19 (powodująca często nieskoordynowane działania na poziomie rządowym i preferowanie zamówień z wolnej ręki) wpłynęła na percepcję skali korupcji. W obu wypadkach skupimy się na danych dotyczących państw Unii Europejskiej.

Z przytoczonych wcześniej badań opinii społecznej rysuje się jasny wniosek – Polacy uznają korupcję za dość powszechny problem życia publicznego. Badania przeprowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej wskazują jednak, że inne nacje są znacznie bardziej krytyczne pod względem określania skali korupcji. O powszechności korupcji przekonani są niemal wszyscy mieszkańcy: Grecji, Hiszpanii, Cypru, Chorwacji, Litwy, Portugalii, Włoch czy Słowenii. Polska plasuje się pod tym względem poniżej unijnej średniej. Co więcej, na większą skalę korupcji niż Polacy wskazują m.in. obywatele Irlandii, Estonii czy Francji. Po raz kolejny stoi to w pewnej sprzeczności z ocenami formułowanymi przez ekspertów, gdyż większość tych krajów wyprzedza Polskę w indeksie percepcji korupcji tworzonemu przez Transparency International.

Percepcja skali korupcji w państwach Unii Europejskiej

Jak bardzo problem korupcji jest rozpowszechniony w twoim państwie?

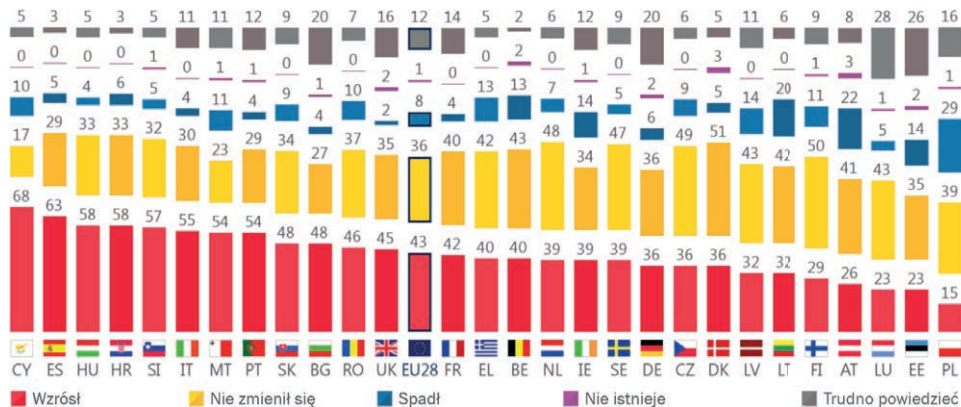


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurobarometru z 2017 roku.

Podobnie jak we wcześniej przytaczanych badaniach, percepcja skali korupcji zależała od cech socjodemograficznych. W Polsce zjawisko korupcji za bardziej rozpowszechnione uznawali: mężczyźni, a także mieszkańcy wsi i największych miast. Co ciekawe, badani wskazywali również, że w ciągu ostatnich trzech lat poziom korupcji raczej spadł. Takiego zdania było 29% polskiego społeczeństwa. Wzrost korupcji nastąpił według 15% respondentów, a 39% osób deklarowało, że – ich zdaniem – poziom korupcji pozostał na tym samym poziomie. Częściej na zmniejszenie się skali korupcji uwagę zwracali: mężczyźni, osoby starsze, emeryci, mieszkańcy wsi, deklarujący poprawę stopy życiowej w ciągu ostatnich pięciu lat oraz osoby o poglądach prawicowych. W porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej to właśnie obywatele polscy najczęściej spośród wszystkich badanych społeczeństw deklarowali, że poziom korupcji w kraju spadł. Biorąc pod uwagę średnie unijne, jedynie 8% osób wskazywało, że skala korupcji w ich państwie jest niższa, a aż 43% zauważało jej wzrost.

Percepcja zmiany poziomu korupcji w państwach Unii Europejskiej

W ostatnich trzech latach poziom korupcji w twoim kraju...

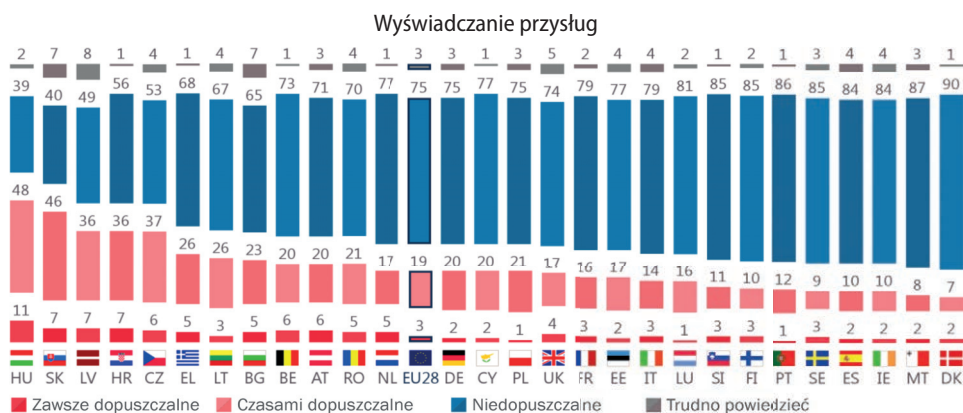
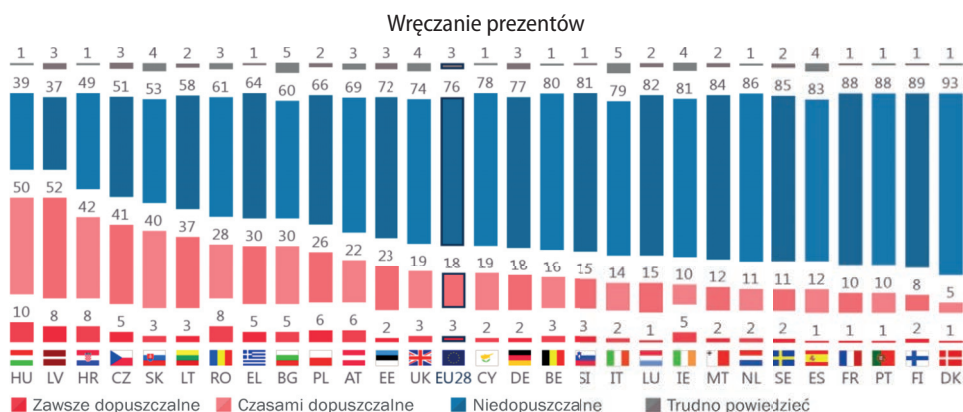
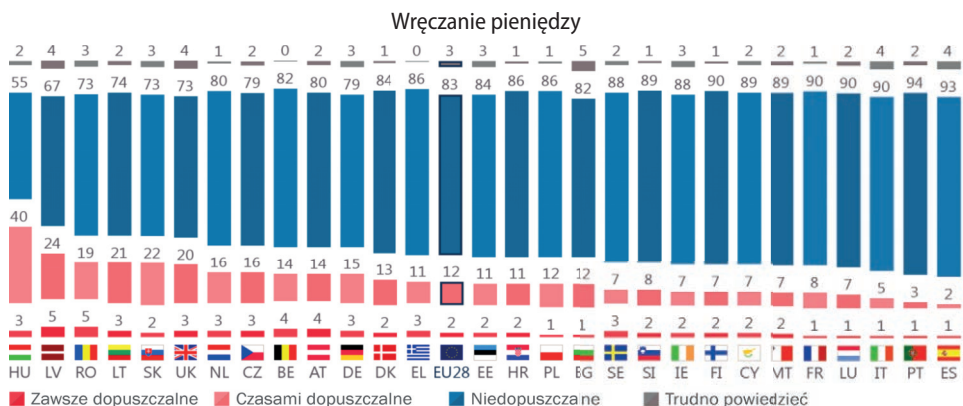


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurobarometru z 2017 roku.

W ramach badań Eurobarometru sprawdza się również akceptację niektórych zachowań mogących wyczerpywać znamiona korupcji. Wskazują one, że najbardziej tolerancyjni w stosunku do wręczania przedstawicielom administracji publicznej pieniędzy, prezentów lub proponowania przysług w zamian za pozytywne załatwienie sprawy są obywatele Węgier. Do grona społeczeństw, które w większym stopniu niż średnia unijna akceptują tego typu zachowania, można zaliczyć także: Łotyszy, Chorwatów, Czechów, Słowaków,

Akceptacja dla wręczania pieniędzy, prezentów i oferowania przysług w państwach Unii Europejskiej

Ogólnie rzecz biorąc, jeżeli chciał(a)by Pan(i) załatwić coś w administracji publicznej lub sektorze publicznym, w jakim stopniu uważa Pan(i) za dopuszczalne poniższe zachowania? (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurobarometru z 2017 roku.

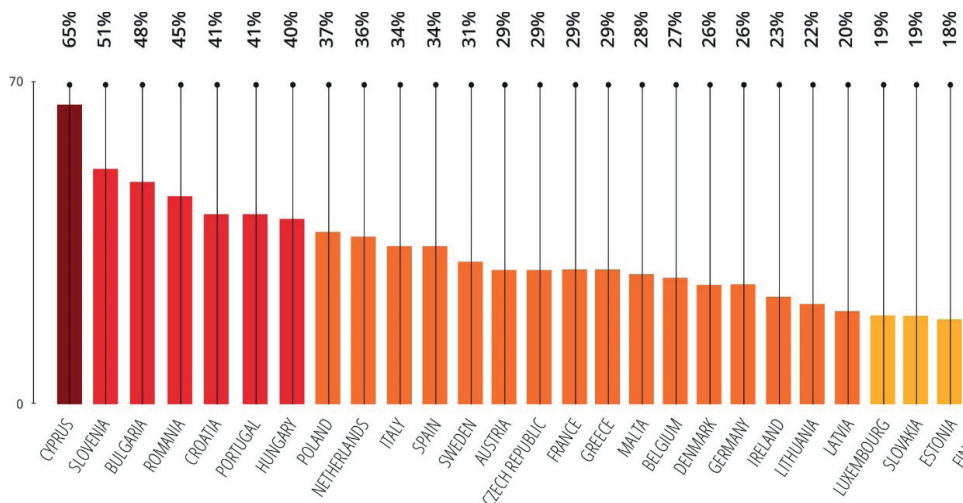
Litwinów czy Rumunów. Zdecydowanie mniejszą akceptację takich zachowań notuje się zaś w państwach „starej piętnastki”. Co ciekawe, Polakom bliżej właśnie w tym aspekcie do społeczeństw Europy Zachodniej. Jedynie 13% polskiego społeczeństwa dopuszcza w pewnych okolicznościach możliwość wręczenia pieniędzy przedstawicielowi sektora publicznego. Poniżej średniej unijnej znajduje się także odsetek Polaków akceptujących wyświadczenie przysług w zamian za pozytywne załatwienie sprawy. Pewną anomalię stanowi postrzeganie dopuszczalności wręczenia prezentów. W tym wypadku społeczeństwo polskie plasuje się nieco powyżej średniej unijnej (zresztą tak jak wszystkie państwa Europy Środkowej i Wschodniej). Wy tłumaczenia tego zjawiska można doszukiwać się w „dziedzictwie socjalizmu”, w którym załatwienie nawet najprostszych spraw urzędowych często było możliwe jedynie dzięki wręczeniu drobnego prezentu (szczególnie takiego, który w warunkach gospodarki niedoboru nie był powszechnie dostępny). Z drugiej strony pogłębiona analiza wskazuje, że oprócz osób najstarszych w większym stopniu wręczenie prezentów za dopuszczalne uznają osoby w wieku 25–39 lat zamieszkujące duże miasta w centralnej Polsce. Można więc przypuszczać, że w świecie biznesu (utożsamianego ze stolicą) utrwaliła się kultura wręczenia drobnych prezentów w pewnych okolicznościach. Zresztą w polskim społeczeństwie nadal powszechny jest zwyczaj obdarowywania podarkami w ramach wdzięczności niektórych grup zawodowych (zwłaszcza nauczycieli szkół podstawowych i ponadpodstawowych).

Do ciekawych wniosków prowadzi analiza zgłaszania korupcji przez świadków tego typu przestępstw. Okazuje się bowiem, że trudno uznać Polaków za społeczeństwo sygnalistów. Jedynie 9% świadków korupcji poinformowało którąś z instytucji o tym procederze (przy średniej unijnej wynoszącej 18%). Mniej chętni do bycia sygnalistami okazali się jedynie: Węgrzy (3%), Chorwaci (4%), Grecy (4%), Duńczycy (5%), Słowacy (5%), Litwini (7%) oraz Słoweńcy (7%). Wśród powodów niezgłaszania zachowań korupcyjnych Polacy wymieniali przede wszystkim fakt, że korupcję trudno udowodnić (35%), oraz przekonanie, że zgłaszanie korupcji jest bezcelowe, bo i tak nikt nie poniesie za nią odpowiedzialności (26%). Stosunkowo rzadko (w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej) wskazywali, że nie istnieją mechanizmy chroniące sygnalistów przed potencjalnym odwetem.

Percepcję korupcji (zresztą jak niemal całość życia społecznego) zmieniła pandemia COVID-19. Wpływ ten starał się uchwycić Globalny Barometr Korupcji (Global Corruption Barometer) opublikowany przez Transparency International (KUKUKTSCHKA 2021). Wyniki badań przeprowadzonych

jesienią 2020 roku we wszystkich 27 państwach Unii Europejskiej rysują dość pesymistyczny obraz. Blisko co trzeci obywatel państw członkowskich (32%) wyrażał zdanie, że skala korupcji w jego kraju w ciągu ostatnich 12 miesięcy wzrosła. Jedynie 16% badanych twierdziło, że problem korupcji się zmniejszył, a 44% badanych uważało, że poziom korupcji się nie zmienił. Jak na tym tle prezentują się wyniki postrzegania korupcji przez polskich obywateli? Polska znalazła się na ósmym miejscu (za Cyprem, Słowenią, Bułgarią, Rumunią, Chorwacją, Portugalią i Węgrami) pod względem postrzegania wzrostu problemu korupcji. O tym, że w ciągu ostatniego roku skala korupcji wzrosła, przekonanych było 37% Polaków.

Percepcja wzrostu poziomu korupcji w państwach Unii Europejskiej w okresie pandemii COVID-19



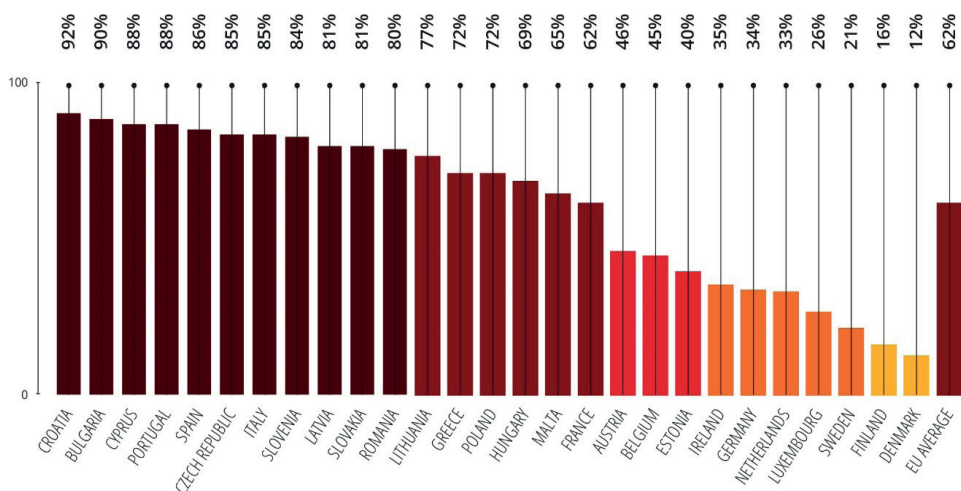
Źródło: KUKUKTSCHKA 2021: 9.

Jeszcze gorzej przedstawiały się wyniki w odniesieniu do korupcji rządowej. W tym wypadku średnio 62% mieszkańców Unii Europejskiej twierdziło, że korupcja na szczeblu rządowym w ich kraju stanowi duży problem. Tym razem Polska (z 72% badanych wyrażających taką opinię) znalazła się w środku stawki. W takich krajach jak Chorwacja czy Bułgaria przekonanie o korupcji w rządzie było niemal powszechne. Najmniejszą skalę korupcji na poziomie rządu dostrzegali Duńczycy, Finowie i Szwedzi.

Badani byli mocno podzieleni co do kwestii, czy rządy ich państw dobrze radzą sobie z problemem korupcji. W skali Unii Europejskiej 43% respondentów oceniało pracę rządu pozytywnie, ale blisko połowa (49%) wyrażała

przeciwłą opinię. Polacy w porównaniu ze średnią unijną znacznie bardziej krytycznie oceniali działania rządu w tym zakresie. Aż 60% oceniało je negatywnie, co dało Polsce dziewiąte miejsce. Gorzej działania swoich rządów w walce z korupcją oceniali mieszkańcy: Cypru (80%), Chorwacji (72%), Czech (69%), Bułgarii (67%), Słowenii (66%), Rumunii (66%), Łotwy (66%) oraz Hiszpanii (62%). Najlepiej zaś aktywność rządu w zakresie ograniczenia korupcji postrzegano w Danii, Finlandii, Luksemburgu i Szwecji.

Percepcja wzrostu poziomu korupcji rządowej w państwach Unii Europejskiej w okresie pandemii COVID-19



Źródło: KUKUKTSCHKA 2021: 11.

Bibliografia

- BEYLIN M. (1995). *Kłapa '95: Dziennik kampanii wyborczej*. Warszawa: Floks.
- BEJMA A. (2013). *Od afery Rywina do katastrofy smoleńskiej – nowe (utrwalone) podziały społeczno-polityczne w Polsce*. „Studia Politologiczne”, 29, 112–132.
- BOHNER G., WÄNKE M. (2004). *Postawy i zmiana postaw*. Gdańsk: GWP.
- BOROWIEC P. (2008). *Uwarunkowania, przebieg i wyniki wyborów parlamentarnych w 2007 roku*. W: K. POKORNA-IGNATOWICZ (red.). *Wybory parlamentarne 2007. Media w kampanii wyborczej*. Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM.
- CBOS (1991). *Opinia publiczna o korupcji*. „Komunikat z badań nr BS/247/82/91”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (1992a). *Opinia społeczna o korupcji i aferach gospodarczych*. „Komunikat z badań nr BS/122/14/92”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.

- CBOS (1992b). *Łapownictwo w świadomości potocznej*. „Komunikat z badań nr 423/113/92”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (1994a). „Czyste ręce”. „Komunikat z badań nr BS/178/157/94”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (1994b). *Społeczna ocena akcji „Czyste ręce”*. „Komunikat z badań nr BS/207/182/94”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (1995a). *Czy politycy są uczciwi?* „Komunikat z badań nr 47/40/95”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (1995b). *Uczciwość w polityce*. „Komunikat z badań nr BS/181/156/95”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (1997). *O społecznym postrzeganiu korupcji*. „Komunikat z badań nr BS/72/72/97”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (1999a). *Opinie o łapówkach*. „Komunikat z badań nr BS/139/99”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (1999b). *Korupcja w życiu publicznym*. „Komunikat z badań nr BS/166/99”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2003). *Polacy o korupcji, lobbingu i „kupowaniu” ustaw*. „Komunikat z badań nr BS/37/2003”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2004a). *Korupcja, nepotyzm i nieuczciwy lobbing*. „Komunikat z badań nr BS/2/2004”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2004b). *Postrzeganie korupcji w Polsce*. „Komunikat z badań nr BS/97/2004”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2005a). *Stosunek do rządu i premiera*. „Komunikat z badań nr BS/154/2005”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2005b). *Oceny działalności parlamentu i prezydenta u schyłku kadencji*. „Komunikat z badań nr BS/156/2005”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2006a). *Polacy o powołaniu Centralnego Biura Antykorupcyjnego*. „Komunikat z badań nr BS/7/2006”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2006b). *Centralne Biuro Antykorupcyjne*. „Komunikat z badań nr BS/39/2006”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2007). *Korupcja w służbie zdrowia – opinie i doświadczenia Polaków*. „Komunikat z badań nr BS/55/2007”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2009). *Opinia społeczna o korupcji w Polsce*. „Komunikat z badań nr BS/62/2009”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2010). *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce*. „Komunikat z badań nr BS/69/2010”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2013a). *Opinie o korupcji w Polsce*. „Komunikat z badań nr BS/105/2013”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2013b). *Stosunek do łapownictwa i doświadczenie z nim związane*. „Komunikat z badań nr BS/109/2013”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.

- CBOS (2014). *Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce*. „Komunikat z badań nr BS/14/2014”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2017a). *Opinie na temat korupcji w Polsce*. „Komunikat z badań nr BS/63/2017”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS (2017b). *Korupcyjne doświadczenia Polaków*. „Komunikat z badań nr BS/72/2017”. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Ciensi, J. (2007). *Doctor-politician relationship turns sour in Poland*. „The Lancet”, 370, 555–556.
- DUDEK A. (2016). *Historia polityczna Polski 1989–2015*. Kraków: Znak.
- DUDEK A. (2019). *Od Mazowieckiego do Suchockiej: pierwsze rządy wolnej Polski*. Kraków: Znak.
- Eurobarometr (2017). *Corruption*. „Special Eurobarometer”, 470.
- FABRIGAR L.R., KROSNICK J.A., MACDOUGALL B.L. (2007). *Mierzenie postaw: techniki pomiaru tego, co nieobserwowalne*. W: T.C. BROCK, M.C. GREEN (red.). *Perswazja: perspektywa psychologiczna*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- FUSIECKI J., SZPALA I. (2005). *Szeryf zrobił porządek*. „Gazeta Wyborcza”, 28.04.
- GMYZ C., ZAWADKA G. (2009). *Wpływowi politycy i afera hazardowa*. „Rzeczpospolita”, 1.10.
- GOLE J.S. (1999). *Public Opinion Polls as an Anti-corruption Technique*. „LGI Newsletter”, 1(1), 1–2.
- KRASOWSKI R. (2016). *Czas Kaczyńskiego: polityka jako wieczny konflikt*. Warszawa: Wydawnictwo Czerwone i Czarne.
- KUKUKTSCHKA R.M.B. (2021). *Citizens' Views and Experiences of Corruption*. „Global Corruption Barometer: European Union”. Berlin: Transparency International.
- KURSKI J. (2009). *Król żelatyny*. „Gazeta Wyborcza”, 7.06.
- LAMBSORFF J.G. (2001). *Background Paper to the 2001 Corruptions Perceptions Index*. Transparency International and Göttingen University.
- LEWICKA-STRZAŁECKA A. (2018). *Pomiar korupcji i jego ograniczenia*. „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym”, 1(21).
- MATUSZEWSKI P. (2015). *Techniki redukowania efektu oczekiwań społecznych w pytaniach o frekwencję wyborczą*. „Studia Politologiczne”, 37.
- MILLER W. (2006). *Perceptions, Experience and Lies: What Measures Corruption and What do Corruption Measures Measure?*. W: C. SAMPFORD, A. SHACKLOCK, C. CONNORS, F. GALTUNG (red.). *Measuring corruption*. Hampshire: Ashgate.
- OLCZYK T. (2009). *Politrozrywka i popperswazja. Reklama telewizyjna w polskich kampaniach wyborczych XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- PiS (2007). *Dbamy o Polskę. Dbamy o Polaków*. Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości na wybory parlamentarne 2007.

- RIZZICA L., TONELLO M. (2020). *Persuadable perceptions: the effect of media content on beliefs about corruption*. „Economic Policy”, 35(104).
- SIEKLUCKI D. (2006). *Partie lewicy i centrolewicy w polskim systemie partyjnym. Aktywność SLD, PSL i UP na polskiej scenie politycznej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- SMOLEŃSKI P. (2002). *Ustawa za łapówkę, czyli przychodzi Rywin do Michnika*. „Gazeta Wyborcza”, 27.12.
- SOKOŁOWSKI J. (2015). *Od sojuszu do skrajnej wrogości. Ewolucja zachowań parlamentarnych Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości w latach 2001–2013*. „Studia Politologica”, 15, 115–133.
- SPRENGEL B. (2014). *Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego gabinetów z udziałem Sojuszu Lewicy Demokratycznej*. „Polityka i Społeczeństwo”, 3(12).
- SWOBODA P. (2012). *Ugrupowania rządzące a służby specjalne w okresie transformacji w Polsce*. W: K. ŁABĘDŹ (red.). *Transformacja systemowa w Polsce – wybrane aspekty*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- SYGUT T. (2005). *Kto stoi za „Wprost”*. „Tygodnik Przegląd”. <https://www.tygodnikprzeglad.pl/kto-stoi-za-wprost/> (dostęp: 2.03.2021).
- ŚMIAŁEK P. (2018). *Hazardowa działalność gospodarcza w Polsce na tle stanowionego prawa*. „Studenckie Zeszyty Naukowe”, 21.
- SZARKOWSKA E., LISOWSKA B. (2003). *Tylko rzetelne śledztwo wykaze, czy doszło do próby korupcji w resorcie zdrowia*. <https://pulsmedycyny.pl/tylko-rzetelne-sledztwo-wykaze-czy-doszlo-do-proby-korupcji-w-resorcie-zdrowia-896050> (dostęp: 6.05. 2021).
- TVN24 (2007). *Premier: jeśli przegramy, spodziewamy się represji*. <https://tvn24.pl/polska/premier-jesli-przegramy-spodziewamy-sie-represji-ra35371-3684668> (dostęp: 22.06.2021).

Zakończenie

Korupcja stanowi zjawisko wielopłaszczyznowe, które może być analizowane z punktu widzenia różnych dziedzin nauki. Zwykle problematyka ta ukazywana jest przez pryzmat jednej z nich. Tym samym przyjęta perspektywa determinuje sposób tłumaczenia przyczyn i skutków korupcji. Ekonomiści skupiają się więc na oddziaływaniu korupcji na gospodarki narodowe, prowadzenie działalności gospodarczej czy dostęp do podstawowych usług publicznych. Psychologowie dociekają, jakie cechy osobowościowe zwiększają skłonność do zachowań korupcyjnych (względnie na tym, jak na zachowania jednostek wpływają czynniki otoczenia, takie jak kultura). Prawnicy starają się stworzyć formalną definicję, która uwzględniałaby wszystkie przejawy korupcji. Przedstawiciele nauk politycznych badają oddziaływanie instytucji demokracji na skalę korupcji i możliwość stworzenia warunków zaistnienia systemowej korupcji. Badacze z zakresu socjologii obserwują społeczną percepcję korupcji, starając się uchwycić wydarzenia, które mogą zmienić sposób postrzegania tego zjawiska. Filozofowie mogą zaś skupiać się na aspekcie moralnym ludzkich zachowań, rozpatrując korupcję w kategoriach etyki i moralności.

Naszym podstawowym celem badawczym było odejście od tego sposobu myślenia. Staraliśmy się myśleć interdyscyplinarnie i łączyć wszystkie te spojrzenia. Choć czytelnikowi może się wydawać, że w książce dominuje perspektywa prawnicza, psychologiczna i socjologiczna, to fragmentami znajdzie w niej również rozważania badaczy z zakresu ekonomii i nauk politycznych.

Taki charakter przyjmuje rozdział pierwszy. Wskazujemy w nim podstawowe różnice w sposobie naukowego analizowania korupcji. Przyjmujemy, że za najlepszą (choć nie idealną) definicję tego zjawiska można uznać propozycję Petrusa C. VAN DUYNÉ'A (1999: 23), który stwierdza, że „korupcja to

nieuczciwość lub słabość w ramach procesu podejmowania decyzji, w którym osoba podejmująca decyzję (w sektorze prywatnym lub publicznym) zgadza się odejść lub żąda odejścia od kryteriów, które powinny przyświecać procesowi podejmowania przez nią decyzji, w zamian za korzyść lub jej obietnicę albo w nadziei na otrzymanie korzyści, w sytuacji gdy te motywy, które wpłynęły na jej decyzję, nie mogą stanowić uzasadnienia jej podjęcia”. W dalszej części rozdziału skupiamy się na aspekcie prawnym, a konkretnie na pojmowaniu korupcji w polskim systemie prawnym. Z tej części płynie kilka istotnych wniosków. Po pierwsze, w polskim porządku prawnym (podobnie zresztą jak w innych systemach nieanglosaskich) zjawiska korupcyjne utożsamia się przede wszystkim z sektorem publicznym, a za stronę uczestniczącą w przestępstwach korupcyjnych uznaje się zazwyczaj osobę pełniącą funkcję publiczną. Po drugie, w warunkach polskich nie ma jasnego rozróżnienia między dozwolonym wyrazem wdzięczności a nienależną korzyścią majątkową i osobistą. Nie określono również żadnej maksymalnej wartości prezentów wręczanych w ramach podziękowania osobom pełniącym funkcje publiczne. Tym samym na gruncie polskiego prawa każde przyjęcie takiego prezentu może być traktowane jako sprzedajność urzędnicza. O tym, czy prezent nie stanowi przypadkiem niedozwolonej łapówki, każdorazowo indywidualnie decyduje sąd, który bierze pod uwagę wszystkie okoliczności danego stanu faktycznego. Po trzecie, wręczenie każdej (nawet niewielkiej) sumy pieniężnej zawsze uznawane jest za łapówkę. Po czwarte, obietnica wręczenia korzyści może być wyrażona dowolnie: słownie, pisemnie i gestem. Po piąte, podstawową karą za przestępstwa korupcyjne w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne i podmiotów je korumpujących stanowi kara pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do ośmiu lat, a w odniesieniu do korupcji gospodarczej jest to kara pozbawienia wolności od trzech miesięcy do pięciu lat.

W rozdziale drugim przyjmujemy perspektywę charakterystyczną dla psychologii społecznej i psychologii osobowości. Wniosek z tej części jest dosyć prozaiczny – zachowaniami korupcyjnymi rządzą dokładnie te same prawa, które stoją za innymi wszystkimi (zarówno moralnymi, jak i niemoralnymi) zachowaniami jednostek. Tym samym korupcję można tłumaczyć: za pośrednictwem reguł wpływu społecznego (szczególnie reguły wzajemności), na gruncie norm społecznych (często istotne okazują się niepisane „normy istniejące w atmosferze grupowej”, czyli po prostu wzorce zachowań przyjęte w grupie lub czerpane od lidera), przez analizę typu osobowości (niektóre rysy osobowości, np. ekstrawersja i otwartość na doświadczenie, będą

zwiększały skłonność do zachowań korupcyjnych) czy w kategoriach władzy (np. jednostki o początkowej słabej motywacji władzy po jej zdobyciu wykazują szybki wzrost skłonności do podejmowania ryzyka, a więc także do zachowań korupcyjnych). W tym rozdziale odnosimy się również do praktyki, formułując katalog „czerwonych flag” mogących świadczyć o korupcji oraz zbiór dobrych praktyk dla kierowników i menedżerów, a więc osób, od których w największym stopniu zależy budowanie kultury organizacyjnej opartej na etyce i zaufaniu.

W rozdziale trzecim łączymy spojrzenia z zakresu prawa i nauk politycznych, oceniając działania antykorupcyjne polskich rządów oraz mechanizmy mające przeciwdziałać korupcji i konfliktowi interesów. Wnioski z tej części są dość pesymistyczne. Trudno bowiem uznać, że w Polsce mamy do czynienia ze strategicznym myśleniem w aspekcie antykorupcji. Większość działań sprawia wrażenie podejmowanych *ad hoc*, a czasem, jak w wypadku tzw. tarczy antykorupcyjnej, są w zasadzie zagrywkami PR-owymi polityków, a nie realnym sposobem na ograniczenie korupcji. Podobnie krytycznie należy ocenić mechanizmy mające gwarantować przejrzystość życia społecznego (np. system oświadczeń majątkowych). Zwykle ze względu na brak jasnych przepisów prawnych i iluzorycznych sankcji wypaczają one bowiem ideę transparentnego państwa.

W rozdziale czwartym zajmujemy się sposobami pomiaru korupcji, skupiając się na skali tego zjawiska w Polsce. Przytaczamy zarówno „twarde dane” dotyczące rejestracji przestępstw korupcyjnych, jak i wskaźniki oparte na percepcji korupcji. Z tej części płyną dwa podstawowe wnioski. Po pierwsze, ze względu na specyfikę korupcji niezwykle trudno stworzyć rzetelny sposób jej pomiaru. Wszystkie dostępne wskaźniki (szczególnie te oparte na postrzeganiu korupcji) obarczone są pewnymi ograniczeniami. Po drugie, widoczna jest znaczna rozbieżność w szacowaniu skali i ryzyka korupcji przez ekspertów (tworzących choćby indeks percepcji korupcji opracowywany przez Transparency International) i przez osoby niebędące ekspertami. Posługują się oni innymi kryteriami oceny, co może rzutować na niedoszacowanie lub przeszacowanie skali korupcji.

Książkę kończymy rozdziałem napisanym z perspektywy socjologicznej. Prezentujemy w nim wyniki badań polskiej opinii publicznej dotyczących postrzegania korupcji od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, osadzając je w realiach politycznych. Podstawowym czynnikiem oddziałującym na percepcję korupcji w Polsce okazują się skandale korupcyjne na szczeblu rządowym (przede wszystkim te, które cieszą się szczególnym zainteresowaniem

mediów). Z prezentowanych danych wynika, że społeczna percepcja korupcji nie wiąże się ze wzrostem bądź spadkiem liczby notowanych przestępstw korupcyjnych, a w większym stopniu determinowana jest istnieniem „medialnych” afer korupcyjnych. Również w tym wypadku opinie ogółu ludności co do skali korupcji rozmiągają się ze zdaniem gremiów eksperckich.

Mamy nadzieję, że książka ta rozpocznie interdyscyplinarną debatę dotyczącą korupcji i przyczyni się do zmian – i to nie tylko zmian legislacyjnych, ale także mentalnościowych. Nie można bowiem „zadekretować moralności” sejmowymi ustawami, trzeba ją budować przez działania edukacyjne już na wczesnych etapach socjalizacji.

Aneks 1.

Rodzaje przestępstw korupcyjnych

– case studies

1. Krzysztof Nowak jest lokalnym inwestorem zainteresowanym budową nowego centrum handlowego na położonej w centrum miasta działce. Niestety, na przeszkodzie planom budowy stoi zabytkowa kamienica, której nie można wyburzyć bez zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków, nieprzychylnego wydaniu zgody na jej wyburzenie. W chwili, gdy Nowak chciał zrezygnować z inwestycji, zgłosił się do niego Tomasz Chyła, który powołując się na wpływy u wojewódzkiego konserwatora zabytków, obiecał załatwienie zgody. Nowak zapłacił odpowiednią kwotę, a dwa miesiące później otrzymał zgodę na wyburzenie kamienicy.

W podanym przykładzie Krzysztof Nowak popełnił przestępstwo handlu wpływami (art. 230a Kodeksu karnego), a Tomasz Chyła dopuścił się płatnej protekcji (art. 230 Kodeksu karnego). Co istotne, przestępstwo to będzie popełnione, nawet jeśli pośrednik wprowadza w błąd wręczającego korzyść i realnie nie ma wpływu na korzystne rozstrzygnięcie danej sprawy (przesłankę stanowi tutaj samo utwierdzenie w przekonaniu, że pośrednik takie wpływy posiada). Osoba wręczająca łapówkę i tak poniesie odpowiedzialność z art. 230a Kodeksu karnego. Przedmiotem zarzutu dla pośrednika będzie zaś nie tylko płatna protekcja bierna z art. 230 Kodeksu karnego, lecz również oszustwo z art. 286 Kodeksu karnego.

Podstawowa kara za te przestępstwa: kara pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do ośmiu lat.

W sprawach mniejszej wagi sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do dwóch lat („wagę wypadku” każdorazowo indywidualnie określa sąd).

Wręczający może skorzystać z „czynnego żalu” – choć popełni przestępstwo, nie będzie podlegał karze, jeśli: (1) korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte; (2) wręczający zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział.

2. Tomasz Nowak nabył działkę rolną poza miastem. Po kilku miesiącach żona przekonała go, że w związku z planami powiększenia rodziny warto pomyśleć o budowie domu. Nowak udał się więc do urzędu gminy z wnioskiem o zmianę gminnego planu zagospodarowania przestrzennego przez zmianę przeznaczenia jego gruntów rolnych na nierolnicze. W urzędzie usłyszał od referenta, że w najbliższym czasie władze nie planują zmian w planie zagospodarowania przestrzennego, a cała procedura potrwa przynajmniej rok, on zaś nie gwarantuje pozytywnego zakończenia. Jednocześnie urzędnik stwierdził, że możliwe jest przeprowadzenie zmiany, ale wymaga to odpowiedniej gratyfikacji finansowej. Nowak po rozmowie z żoną wręczył urzędnikowi 15 tysięcy złotych. Po miesiącu plan zagospodarowania został zmieniony, a Nowak rozpoczął budowę. Po jej zakończeniu dręczyło go sumienie i chcąc naprawić całą sytuację, udał się na policję, gdzie złożył szczegółowe zeznania.

W podanym przykładzie doszło do popełnienia dwóch przestępstw. Po pierwsze, urzędnik, uzależniając odrobnienie działki od dodatkowej i nienależnej mu gratyfikacji, popełnił przestępstwo sprzedajności (łapownictwo bierne – art. 228 Kodeksu karnego). Z kolei Tomasz Nowak popełnił przestępstwo przekupstwa (łapownictwa czynnego – art. 229 Kodeksu karnego). Jednocześnie z uwagi na to, że Nowak zawiadomił o fakcie wręczenia łapówki policję i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim funkcjonariusze się o tym dowiedzieli, może skorzystać z „czynnego żalu”, w konsekwencji czego popełnił przestępstwo, ale nie będzie podlegał karze.

Podstawowa kara za te przestępstwa: kara pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do ośmiu lat.

W sprawach mniejszej wagi sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do dwóch lat („wagę wypadku” każdorazowo indywidualnie określa sąd). Gdyby doszło do wręczenia korzyści znacznej wartości (powyżej 200 tysięcy złotych w momencie popełnienia przestępstwa) sprawcy (zarówno wręczający, jak i przyjmujący) podlegaliby karze pozbawienia wolności od dwóch lat do dwunastu lat.

* * *

3. Z okazji Dnia Nauczyciela uczniowie klasy trzeciej wręczyli nauczycielowi języka angielskiego kwiaty i słownik angielsko-polski o wartości 150 złotych, a ten go przyjął i podziękował wszystkim za okazaną życzliwość.

W podanym przykładzie nie doszło do popełnienia przestępstwa. Przyjmuje się, że wręczenie i przyjęcie zwyczajowo przyjętego w danym środowisku wyrazu uznania w postaci kwiatów lub drobnych upominków pozbawione jest cech przestępstwa. Jeżeli podarunki tylko wyrażają wdzięczność ofiarodawców i mają symboliczną

wartość pieniężną, to choć stanowią korzyść majątkową, nie mogą być traktowane jako łapówka.

Ważny jest tutaj także element dobrowolności, który jest zachowany. Łapówka ma charakter ekwiwalentny. Ten, kto ją daje, zawsze liczy na jakąś korzyść ze strony przyjmującego, zabiega o jego względy w nadziei, że ten mu się odwdzięczy. Dlatego dokonując oceny zaistniałej sytuacji, należy łącznie rozważać takie okoliczności jak wielkość i charakter przyjmowanej korzyści, jej cel, osobę przyjmującą korzyść, zwyczaj obowiązujący w danej grupie społecznej oraz stopień społecznej szkodliwości. Mówiąc prościej, gdyby nauczyciel zażądał określonego przedmiotu, to takie wręczenie mogłoby być rozpatrywane jako przestępstwo (ocena okoliczności należałaby do sądu). Analogicznie, jeśli nauczyciel uzależniłby swoje działanie (np. wstawienie pozytywnej oceny) od wręczenia danego przedmiotu, to popełniłby przestępstwo z art. 228 Kodeksu karnego (łapownictwo bierne).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 1988 roku (sygn. VI KZP 34/87): „[...] od lat już upowszechnił się za aprobatą społeczną zwyczaj wręczania nauczycielom przez uczniów i ich rodziców okazjonalnych dowodów wdzięczności w postaci kwiatów albo innych symbolicznych upominków za ich trud pedagogiczny. Jeżeli tego rodzaju świadczenia, dokonywane zbiorowo (uczniowskie zbiórki pieniężne) lub indywidualnie mają charakter dobrowolny, nie wykraczają poza przyjęte zwyczajowo ramy, są współmierne do ich symbolicznego wyrazu i mają na celu wyłącznie uznanie oraz wdzięczność za trud nauczycielski, to traktowanie ich jako łapówek nie byłoby uzasadnione. Mogą one natomiast mieć charakter łapówkowy, jeżeli wykraczają poza wymienione ramy, zwłaszcza wtedy, gdy ich wartość materialna nie jest znikoma i odbiega od pojęcia symbolu. **Rzecz jednak polega na tym, że granica między dopuszczalnym upominkiem a niedopuszczalną łapówką nie jest ani ścisła, ani łatwa do ustalenia i może być dokonywana tylko dla każdego wypadku indywidualnie**”.

Kazusu tego nie można jednak automatycznie stosować do innych grup zawodowych, np. lekarzy. Wynika to jasno choćby z wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 roku (sygn. II AKa 118/09), w którym czytamy: „Nie ma w istocie żadnych podstaw faktycznych do prezentowania poglądu, iż obyczaj wynagradzania lekarzy za ratowanie życia lub zdrowia jest powszechnie przyjęty i traktowany jako norma społeczna, skoro lekarz za pracę jest wynagradzany należycie w ramach publicznego systemu ochrony zdrowia w związku ze świadczeniem pracy w jednostkach finansowanych ze środków publicznych”.

Co ważne, ustawodawca nie określił kwoty, która odróżnia dozwolony „wyraz wdzięczności” od karalnej łapówki. Na gruncie obecnego stanu prawnego każde przyjęcie w związku z pełnieniem funkcji publicznej korzyści majątkowej lub osobistej (albo ich obietnicy) może być traktowane jako przestępstwo. Z tego względu na podarunki wyrażające wdzięczność szczególną uwagę powinni zwracać funkcjonariusze publiczni oraz osoby pełniące funkcje publiczne.

* * *

4. Zasiadasz w komisji konkursowej przyznającej granty na działalność kulturalną w twojej gminie. Jednym z podmiotów starających się o dotację jest fundacja twojej koleżanki ze studiów. Proponowany projekt, preliminarz budżetowy i doświadczenie realizatora zdecydowały o tym, że wniosek otrzymał najwyższą liczbę punktów. Wobec tego wnioskodawca otrzymał 10 tysięcy złotych, czyli całość wnioskowanej kwoty.

W podanym przykładzie nie mamy do czynienia z przestępstwem. Wniosek fundacji oceniany był według obiektywnych przesłanek i okazał się najlepszy, dzięki czemu projekt uzyskał finansowanie. W takich sytuacjach należy jednak szczególnie uważać, gdyż pozostawanie w bliskiej zażyłości z oferentem może rodzić obawy związane z bezstronnością – może wystąpić konflikt interesów, dlatego powinno się poinformować przełożonego o zaistniałej sytuacji. Przełożony może również na wniosek członka takiej komisji wyłączyć go z podejmowania decyzji co do tego konkretnego projektu.

Należy pamiętać o tym, że w takiej sytuacji może występować postrzegany konflikt interesów, do którego dochodzi, gdy decyzja podejmowana jest obiektywnie, ale otoczenie postrzega decyzję jako stronnictwo ze względu na związki z przeszłości albo ze względu na niezachowywanie reguł równego traktowania wykonawców w trakcie przeprowadzania postępowania lub na etapie jego przygotowania.

* * *

5. Kamil Nowak, dyrektor spółki zajmującej się produkcją części samochodowych, ze względu na wzrost liczby zamówień był zmuszony podjąć decyzję dotyczącą budowy nowej fabryki. Przeprowadzona analiza ekonomiczna wykazała, że najlepszym terenem pod zabudowę będzie działka położona w odległości 2 kilometrów od siedziby firmy. Dyrektor postanowił jednak kupić inną działkę, oddaloną o 10 kilometrów. Powodem nie była lepsza oferta, lecz fakt, że właścicielem działki był szwagier dyrektora – Tomasz Klytta. Dyrektor nie poinformował nikogo o swoich powiązaniach rodzinnych i nie patrząc na względy ekonomiczne, podjął decyzję o zakupie działki od szwagra. W efekcie przedsiębiorstwo nie tylko kupiło działkę w niekorzystnej lokalizacji, ale także zapłaciło za nią znacznie wyższą kwotę.

W podanym przykładzie doszło do przestępstwa korupcji gospodarczej (art. 296a Kodeksu karnego). Przepis ten chroni prawidłowe, niezakłócone nieuczciwymi i nierzetelnymi działaniami funkcjonowanie obrotu gospodarczego. W tym wypad-

ku istotna jest szkoda majątkowa wyrządzona spółce. Gdyby Nowak kupił działkę, kierując się rachunkiem ekonomicznym i płacąc za nią cenę rynkową, nie doszłoby do przestępstwa (nawet jeśli działka byłaby kupiona od szwagra).

Podstawowa kara za to przestępstwo: kara pozbawienia wolności od trzech miesięcy do sześciu lat.

W sprawach mniejszej wagi sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do dwóch lat („wagę wypadku” każdorazowo indywidualnie określa sąd). Gdyby doszło do wyrządzenia znacznej szkody majątkowej (powyżej 200 tysięcy złotych w momencie popełnienia przestępstwa), sprawca podlegałby karze pozbawienia wolności od sześciu miesięcy od ośmiu lat.

Oczywiście tak jak we wcześniejszych przykładach, sprawca może skorzystać z „czynnego żalu”, jeśli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte oraz zawiadomił on o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten się o nim dowiedział.

* * *

6. Jesteś pracownikiem urzędu miasta. Interesant po pozytywnym załatwieniu sprawy wręcza ci koniak w obecności twoich współpracowników i innych interesantów. Odmawiasz, ale on zostawia prezent na twoim biurku i wychodzi.

Sytuacja ta stanowi jeden ze sztandarowych przykładów, na których organy ścigania wyjaśniają złożoność przepisów dotyczących korupcji. Na pierwszy rzut oka trudno uznać taką sytuację za korupcję. Urzędnik nie uzależnił bowiem wykonania czynności służbowej od prezentu, a ten został wręczony dobrowolnie (jako wyraz wdzięczności). Jednak Centralne Biuro Antykorupcyjne rekomenduje w tym wypadku następujący schemat działania:

- niezwłoczne poinformowanie przełożonego o zaistniałej sytuacji, najlepiej w obecności tych samych osób, które były świadkami zdarzenia;
- przekazanie prezentu przełożonemu, który ma po rozmowie z pracownikiem podjąć decyzję co do dalszych działań (może to być np. zwrócenie/odesłanie prezentu, sporządzenie notatki służbowej z zaistniałej sytuacji lub powiadomienie organów ścigania).

W zaleceniach dla urzędników państwowych na wypadek podobnych sytuacji jak mantra powtarzane są zdania: „Pamiętaj, że wyznaczenie granicy między prezentem a łapówką jest niezwykle trudne. Uznanie korzyści za prezent lub łapówkę zależy od wielu czynników, w tym oceny okoliczności konkretnej sytuacji”.

* * *

7. Reprezentowałeś kierownictwo twojej instytucji na uroczystości okolicznościowej, na której wygłosiłeś referat. Po wygłoszeniu referatów wszyscy prelegenci otrzymali od organizatora okolicznościowe pióra wieczne o wartości 1 tysiąca złotych.

To kolejny przykład pochodzący z zaleceń Centralnego Biura Antykorupcyjnego dla urzędników państwowych. W tej sytuacji również trudno doszukać się znamion korupcji. Występujący nie żądał bowiem wręczenia pióra. Prezent miał charakter dobrowolny, a co więcej – dla wręczającego (szczególnie jeśli była to duża spółka) mógł mieć symboliczną wartość. Zresztą w kontaktach biznesowych takie prezenty po podpisaniu kontraktu nie budzą większych zastrzeżeń. Inaczej jednak do tej sytuacji powinni podchodzić urzędnicy. Co w takim razie zaleca Centralne Biuro Antykorupcyjne? Poinformowanie przełożonego o zaistniałej sytuacji i przekazanie mu prezentu, aby ten zdecydował, co dalej z nim zrobić. Oprócz tego organy ścigania zwracają uwagę, że niektóre podmioty muszą wpisywać przedmioty o takiej wartości do rejestru korzyści prowadzonego przez Państwową Komisję Wyborczą (wartość prezentu przekroczyła bowiem 50% najniższego wynagrodzenia za pracę, czyli w rozumieniu ustawy wartość prezentu przekroczyła 380 złotych). Co więcej, Centralne Biuro Antykorupcyjne zachęca, aby wprowadzać w aktach normatywnych o charakterze wewnętrznym obowiązek zgłaszania otrzymanych przedmiotów do wewnętrznego rejestru korzyści (dobrowolnie stworzonego przez daną instytucję).

Aneks 2.

Państwa świata według indeksu percepcji korupcji (CPI) i indeksu demokracji (DI) w latach 2012–2020

Region	Państwo	2020		2019		2018		2017		2016		2015		2014		2013		2012	
		CPI	DI	CPI	DI	CPI	DI	CPI	DI	CPI	DI	CPI	DI	CPI	DI	CPI	DI	CPI	DI
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
AP	Afganistan	19	2,85	16	2,85	16	2,97	15	2,55	15	2,55	11	2,77	12	2,77	8	2,48	8	2,48
ECA	Albania	36	6,08	35	5,89	36	5,98	38	5,98	39	5,91	36	5,91	33	5,67	31	5,67	33	5,67
MENA	Algieria	36	3,77	35	4,01	35	3,50	33	3,56	34	3,56	36	3,95	36	3,83	36	3,83	34	3,83
SSA	Angola	27	3,66	26	3,72	19	3,62	19	3,62	18	3,40	15	3,35	19	3,35	23	3,35	22	3,35
MENA	Arabia Saudyjska	53	2,08	53	1,93	49	1,93	49	1,93	46	1,93	52	1,93	49	1,82	46	1,82	44	1,71
AME	Argentyna	42	6,95	45	7,02	40	7,02	39	6,96	36	6,96	32	7,02	34	6,84	34	6,84	35	6,84
ECA	Armenia	49	5,35	42	5,54	35	4,79	35	4,11	33	3,88	35	4,00	37	4,13	36	4,02	34	4,09
AP	Australia	77	8,96	77	9,09	77	9,09	77	9,09	79	9,01	79	9,01	80	9,01	81	9,13	85	9,22
WE/EU	Austria	76	8,16	77	8,29	76	8,29	75	8,42	75	8,41	76	8,54	72	8,54	69	8,48	69	8,62
ECA	Azerbejdżan	30	2,68	30	2,75	25	2,65	31	2,65	30	2,65	29	2,71	29	2,83	28	3,06	27	3,15
MENA	Bahrain	42	2,49	42	2,55	36	2,71	36	2,71	43	2,79	51	2,79	49	2,87	48	2,87	51	2,53
AP	Bangladesz	26	5,99	26	5,88	26	5,57	28	5,43	26	5,73	25	5,73	25	5,78	27	5,86	26	5,86
WE/EU	Belgia	76	7,51	75	7,64	75	7,78	75	7,78	77	7,77	77	7,93	76	7,93	75	8,05	75	8,05
SSA	Benin	41	5,09	41	5,09	40	5,74	39	5,61	36	5,67	37	5,72	39	5,65	36	5,87	36	6,00
AP	Bhutan	68	5,71	68	5,30	68	5,30	67	5,08	65	4,93	65	4,93	65	4,87	63	4,82	63	4,65
ECA	Białoruś	47	2,59	45	2,48	44	3,13	44	3,13	40	3,54	32	3,62	31	3,69	29	3,04	31	3,04
AME	Boliwia	31	5,08	31	4,84	29	5,70	33	5,49	33	5,63	34	5,75	35	5,79	34	5,79	34	5,84

cd. tabeli

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
ECA	Bośnia i Hercegowina	35	4,84	36	4,86	38	4,98	38	4,87	39	4,87	38	4,83	39	4,78	42	5,02	42	5,11
SSA	Botswana	60	7,62	61	7,81	61	7,81	61	7,81	60	7,87	63	7,87	63	7,87	64	7,98	65	7,85
AME	Brazylia	38	6,92	35	6,86	35	6,97	37	6,86	40	6,90	38	6,96	43	7,38	42	7,12	43	7,12
WE/EU	Bulgaria	44	6,71	43	7,03	42	7,03	43	7,03	41	7,01	41	7,14	43	6,73	41	6,83	41	6,72
SSA	Burkina Faso	40	3,73	40	4,04	41	4,75	42	4,75	42	4,70	38	4,70	38	4,09	38	4,15	38	3,52
SSA	Burundi	19	2,14	19	2,15	17	2,33	22	2,33	20	2,40	21	2,49	20	3,33	21	3,41	19	3,60
AME	Chile	67	8,28	67	8,08	67	7,97	67	7,84	66	7,78	70	7,84	73	7,80	71	7,80	72	7,54
AP	Chiny	42	2,27	41	2,26	39	3,32	41	3,10	40	3,18	37	3,14	36	3,00	40	3,00	39	3,00
WE/EU	Chorwacja	47	6,50	47	6,57	48	6,57	49	6,63	49	6,75	51	6,93	48	6,93	48	6,93	46	6,93
WE/EU	Cypr	57	7,56	58	7,59	59	7,59	57	7,59	55	7,65	61	7,53	63	7,40	63	7,29	66	7,29
SSA	Czad	21	1,55	20	1,61	19	1,61	20	1,50	20	1,50	22	1,50	22	1,50	19	1,50	19	1,62
ECA	Czarnogóra	45	5,77	45	5,65	45	5,74	46	5,69	45	5,72	44	6,01	42	5,94	44	5,94	41	6,05
WE/EU	Czechy	54	7,67	56	7,69	59	7,69	57	7,62	55	7,82	56	7,94	51	7,94	48	8,06	49	8,19
WE/EU	Dania	88	9,15	87	9,22	88	9,22	88	9,22	90	9,20	91	9,11	92	9,11	91	9,38	90	9,52
SSA	Demokratyczna Republika Konga	18	1,13	18	1,13	20	1,49	21	1,61	21	1,93	22	2,11	22	1,75	22	1,83	21	1,92
AME	Dominikana	28	6,32	28	6,54	30	6,54	29	6,66	31	6,67	33	6,67	32	6,67	29	6,74	32	6,49
SSA	Dżibuti	27	2,71	30	2,77	31	2,87	31	2,76	30	2,83	34	2,90	34	2,99	36	2,96	36	2,74
MENA	Egipt	33	2,93	35	3,06	35	3,36	32	3,36	34	3,31	36	3,18	37	3,16	32	3,27	32	4,56
AME	Ekwador	39	6,13	38	6,33	34	6,27	32	6,02	31	5,81	32	5,87	33	5,87	35	5,87	32	5,78
SSA	Erytrea	21	2,15	23	2,37	24	2,37	20	2,37	18	2,37	18	2,37	18	2,44	20	2,40	25	2,40
WE/EU	Estonia	75	7,84	74	7,90	73	7,97	71	7,79	70	7,85	70	7,85	69	7,74	68	7,61	64	7,61

cd. tabeli

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
SSA	Eswatini	33	3,08	34	3,14	38	3,03	39	3,03		3,03		3,09	43	3,09	39	3,20	37	3,20
SSA	Etiopia	38	3,38	37	3,44	34	3,35	35	3,42	34	3,60	33	3,83	33	3,72	33	3,83	33	3,72
AP	Filipiny	34	6,56	34	6,64	36	6,71	34	6,71	35	6,94	35	6,84	38	6,77	36	6,41	34	6,30
WE/EU	Finlandia	85	9,20	86	9,25	85	9,14	85	9,03	89	9,03	90	9,03	89	9,03	89	9,03	90	9,06
WE/EU	Francja	69	7,99	69	8,12	72	7,80	70	7,80	69	7,92	70	7,92	69	8,04	71	7,92	71	7,88
SSA	Gabon	30	3,54	31	3,61	31	3,61	32	3,61	35	3,74	34	3,76	37	3,76	34	3,76	35	3,56
SSA	Gambia	37	4,49	37	4,33	37	4,31	30	4,06	26	2,91	28	2,97	29	3,05	28	3,31	34	3,31
SSA	Ghana	43	6,50	41	6,63	41	6,63	40	6,69	43	6,75	47	6,86	48	6,33	46	6,33	45	6,02
WE/EU	Grecja	50	7,39	48	7,43	45	7,29	48	7,29	44	7,23	46	7,45	43	7,45	40	7,65	36	7,65
ECA	Gruzja	56	5,31	56	5,42	58	5,50	56	5,93	57	5,93	52	5,88	52	5,82	49	5,95	52	5,53
AME	Gujana	41	6,01	40	6,15	37	6,67	38	6,46	34	6,25	29	6,05	30	5,91	27	6,05	28	6,05
AME	Gwatemala	25	4,97	26	5,26	27	5,60	28	5,86	28	5,92	28	5,92	32	5,81	29	5,81	33	5,88
SSA	Gwinea	28	3,08	29	3,14	28	3,14	27	3,14	27	3,14	25	3,14	25	3,01	24	2,84	24	2,79
SSA	Gwinea Bissau	19	2,63	18	2,63	16	1,98	17	1,98	16	1,98	17	1,93	19	1,93	19	1,26	25	1,43
SSA	Gwinea Równikowa	16	1,92	16	1,92	16	1,92	17	1,81		1,70		1,77		1,66	19	1,77	20	1,83
AME	Haiti	18	4,22	18	4,57	20	4,91	22	4,03	20	4,02	17	3,94	19	3,82	19	3,94	19	3,96
WE/EU	Hiszpania	62	8,12	62	8,29	58	8,08	57	8,08	58	8,30	58	8,30	60	8,05	59	8,02	65	8,02
AME	Honduras	24	5,36	26	5,42	29	5,63	29	5,72	30	5,92	31	5,84	29	5,84	26	5,84	28	5,84
AP	Hongkong	77	5,57	76	6,02	76	6,15	77	6,31	77	6,42	75	6,50	74	6,46	75	6,42	77	6,42
AP	Indie	40	6,61	41	6,90	41	7,23	40	7,23	40	7,81	38	7,74	38	7,92	36	7,69	36	7,52
AP	Indonezja	37	6,30	40	6,48	38	6,39	37	6,39	37	6,97	36	7,03	34	6,95	32	6,82	32	6,76
MENA	Irak	21	3,62	20	3,74	18	4,06	18	4,09	17	4,08	16	4,08	16	4,23	16	4,10	18	4,10
MENA	Iran	25	2,20	26	2,38	28	2,45	30	2,45	29	2,34	27	2,16	27	1,98	25	1,98	28	1,98

cd. tabeli

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
WE/EU	Irlandia	72	9,05	74	9,24	73	9,15	74	9,15	73	9,15	75	8,85	74	8,72	72	8,68	69	8,56
WE/EU	Islandia	75	9,37	78	9,58	76	9,58	77	9,58	78	9,50	79	9,58	79	9,58	78	9,65	82	9,65
MENA	Izrael	60	7,84	60	7,86	61	7,79	62	7,79	64	7,85	61	7,77	60	7,63	61	7,53	60	7,53
AME	Jamajka	44	7,13	43	6,96	44	7,02	44	7,29	39	7,39	41	7,39	38	7,39	38	7,39	38	7,39
AP	Japonia	74	8,13	73	7,99	73	7,99	73	7,88	72	7,99	75	7,96	76	8,08	74	8,08	74	8,08
MENA	Jemen	15	1,95	15	1,95	14	1,95	16	2,07	14	2,07	18	2,24	19	2,79	18	2,79	23	3,12
MENA	Jordania	49	3,62	48	3,93	49	3,93	48	3,87	48	3,96	53	3,86	49	3,76	45	3,76	48	3,76
AP	Kambodża	21	3,10	20	3,53	20	3,59	21	3,63	21	4,27	21	4,27	21	4,78	20	4,60	22	4,96
SSA	Kamerun	25	2,77	25	2,85	25	3,28	25	3,61	26	3,46	27	3,66	27	3,41	25	3,41	26	3,44
AME	Kanada	77	9,24	77	9,22	81	9,15	82	9,15	82	9,15	83	9,08	81	9,08	81	9,08	84	9,08
MENA	Katar	63	3,24	62	3,19	62	3,19	63	3,19	61	3,18	71	3,18	69	3,18	68	3,18	68	3,18
ECA	Kazachstan	38	3,14	34	2,94	31	2,94	31	3,06	29	3,06	28	3,06	29	3,17	26	3,06	28	2,95
SSA	Kenia	31	5,05	28	5,18	27	5,11	28	5,11	26	5,33	25	5,33	25	5,13	27	5,13	27	4,71
ECA	Kirgistan	31	4,21	30	4,89	29	5,11	29	5,11	28	4,93	28	5,33	27	5,24	24	4,69	24	4,69
AME	Kolumbia	39	7,04	37	7,13	36	6,96	37	6,67	37	6,67	37	6,62	37	6,55	36	6,55	36	6,63
SSA	Komory	21	3,09	25	3,15	27	3,71	27	3,71	24	3,71	26	3,71	26	3,52	28	3,52	28	3,52
SSA	Kongo	19	3,11	19	3,11	19	3,31	21	3,25	20	2,91	23	2,91	23	2,89	22	2,89	26	2,89
AP	Korea Południowa	61	8,01	59	8,00	57	8,00	54	8,00	53	7,92	54	7,97	55	8,06	55	8,06	56	8,13
AP	Korea Północna	18	1,08	17	1,08	14	1,08	17	1,08	12	1,08	8	1,08	8	1,08	8	1,08	8	1,08
AME	Kostaryka	57	8,16	56	8,13	56	8,07	59	7,88	58	7,88	55	7,96	54	8,03	53	8,03	54	8,10
AME	Kuba	47	2,84	48	2,84	47	3,00	47	3,31	47	3,46	47	3,52	46	3,52	46	3,52	48	3,52
MENA	Kuwejt	42	3,80	40	3,93	41	3,85	39	3,85	41	3,85	49	3,85	44	3,78	43	3,78	44	3,78
AP	Laos	29	1,77	29	2,14	29	2,37	29	2,37	30	2,37	25	2,21	25	2,21	26	2,21	21	2,32

cd. tabeli

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
SSA	Lesotho	41	6,30	40	6,54	41	6,64	42	6,64	39	6,59	44	6,59	49	6,66	49	6,66	45	6,66
MENA	Liban	25	4,16	28	4,36	28	4,63	28	4,72	28	4,86	28	4,86	27	5,12	28	5,05	30	5,05
SSA	Liberia	28	5,32	28	5,45	32	5,35	31	5,23	37	5,31	37	4,95	37	4,95	38	4,95	41	4,95
MENA	Libia	17	1,95	18	2,02	17	2,19	17	2,32	14	2,25	16	2,25	18	3,80	15	4,82	21	5,15
WE/EU	Litwa	60	7,13	60	7,50	59	7,50	59	7,41	59	7,47	59	7,54	58	7,54	57	7,54	54	7,24
WE/EU	Luksemburg	80	8,68	80	8,81	81	8,81	82	8,81	81	8,81	85	8,88	82	8,88	80	8,88	80	8,88
WE/EU	Łotwa	57	7,24	56	7,49	58	7,38	58	7,25	57	7,31	56	7,37	55	7,48	53	7,05	49	7,05
ECA	Macedonia Północna	35	5,89	35	5,97	37	5,87	35	5,57	37	5,23	42	6,02	45	6,25	44	6,16	43	6,16
SSA	Madagaskar	25	5,70	24	5,64	25	5,22	24	5,11	26	5,07	28	4,85	28	4,42	28	4,32	32	3,93
SSA	Malawi	30	5,74	31	5,50	32	5,49	31	5,49	31	5,55	31	5,55	33	5,66	37	6,00	37	6,08
AP	Malezja	51	7,19	53	7,16	47	6,88	47	6,54	49	6,54	50	6,43	52	6,49	50	6,49	49	6,41
SSA	Mali	30	3,93	29	4,92	32	5,41	31	5,64	32	5,70	35	5,70	32	5,79	28	5,90	34	5,12
WE/EU	Malta	53	7,68	54	7,95	54	8,21	56	8,15	55	8,39	60	8,39	55	8,39	56	8,28	57	8,28
MENA	Maroko	40	5,04	41	5,10	43	4,99	40	4,87	37	4,77	36	4,66	39	4,00	37	4,07	37	4,07
SSA	Mauretania	29	3,92	28	3,92	27	3,82	28	3,82	27	3,96	31	3,96	30	4,17	30	4,17	31	4,17
SSA	Mauritius	53	8,14	52	8,22	51	8,22	50	8,22	54	8,28	53	8,27	54	8,17	52	8,17	57	8,17
AME	Meksyk	31	6,07	29	6,09	28	6,19	29	6,41	30	6,47	31	6,55	35	6,68	34	6,91	34	6,90
ECA	Moldawia	34	5,78	32	5,75	33	5,85	31	5,94	30	6,01	33	6,35	35	6,32	35	6,32	36	6,32
AP	Mongolia	35	6,48	35	6,50	37	6,50	36	6,50	38	6,62	39	6,62	39	6,62	38	6,51	36	6,35
SSA	Mozambik	25	3,51	26	3,65	23	3,85	25	4,02	27	4,02	31	4,60	31	4,66	30	4,77	31	4,88
AP	Myanmar	28	3,04	29	3,55	29	3,83	30	3,83	28	4,20	22	4,14	21	3,05	21	2,76	15	2,35
SSA	Namibia	51	6,52	52	6,43	53	6,25	51	6,31	52	6,31	53	6,31	49	6,24	48	6,24	48	6,24

cd. tabeli

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
AP	Nepal	33	5,22	34	5,28	31	5,18	31	5,18	29	4,86	27	4,77	29	4,77	31	4,77	27	4,16
WE/EU	Niderlandy	82	8,96	82	9,01	82	8,89	82	8,89	83	8,80	84	8,92	83	8,92	83	8,84	84	8,99
WE/EU	Niemcy	80	8,67	80	8,68	80	8,68	81	8,61	81	8,63	81	8,64	79	8,64	78	8,31	79	8,34
SSA	Niger	32	3,29	32	3,29	34	3,76	33	3,76	35	3,96	34	4,62	35	4,02	34	4,08	33	4,16
SSA	Nigeria	25	4,10	26	4,12	27	4,44	27	4,44	28	4,50	26	3,85	27	3,76	25	3,77	27	3,77
AME	Nikaragua	22	3,60	22	3,55	25	3,63	26	4,66	26	4,81	27	5,26	28	5,32	28	5,46	29	5,56
WE/EU	Norwegia	84	9,81	84	9,87	84	9,87	85	9,87	85	9,93	88	9,93	86	9,93	86	9,93	85	9,93
AP	Nowa Zelandia	88	9,25	87	9,26	87	9,26	89	9,26	90	9,26	91	9,26	91	9,26	91	9,26	90	9,26
MENA	Oman	54	3,00	52	3,06	52	3,04	44	3,04	45	3,04	45	3,04	45	3,15	47	3,26	47	3,26
AP	Pakistan	31	4,31	32	4,25	33	4,17	32	4,26	32	4,33	30	4,40	29	4,64	28	4,64	27	4,57
AME	Panama	35	7,18	36	7,05	37	7,05	37	7,08	38	7,13	39	7,19	37	7,08	35	7,08	38	7,08
AP	Papua Nowa Gwinea	27	6,10	28	6,03	28	6,03	29	6,03	28	6,03	25	6,03	25	6,03	25	6,36	25	6,32
AME	Paragwaj	28	6,18	28	6,24	29	6,24	29	6,31	30	6,27	27	6,33	24	6,26	24	6,26	25	6,26
AME	Peru	38	6,53	36	6,60	35	6,60	37	6,49	35	6,65	36	6,58	38	6,54	38	6,54	38	6,47
WE/EU	Polska	56	6,85	58	6,62	60	6,67	60	6,67	62	6,83	63	7,09	61	7,47	60	7,12	58	7,12
WE/EU	Portugalia	61	7,90	62	8,03	64	7,84	63	7,84	62	7,86	64	7,79	63	7,79	62	7,65	63	7,92
SSA	Republika Południowej Afryki	44	7,05	44	7,24	43	7,24	43	7,24	45	7,41	44	7,56	44	7,82	42	7,90	43	7,79
SSA	Republika Środkowoafrykańska	26	1,32	25	1,32	26	1,52	23	1,52	20	1,61	24	1,57	24	1,49	25	1,49	26	1,99
SSA	Republika Zielonego Przylądka	58	7,65	58	7,78	57	7,88	55	7,88	59	7,94	55	7,81	57	7,81	58	7,92	60	7,92
ECA	Rosja	30	3,31	28	3,11	28	2,94	29	3,17	29	3,24	29	3,31	27	3,39	28	3,59	28	3,74

cd. tabeli

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
WE/EU	Rumunia	44	6,40	44	6,49	47	6,38	48	6,44	48	6,62	46	6,68	43	6,68	43	6,54	44	6,54
SSA	Rwanda	54	3,10	53	3,16	56	3,35	55	3,19	54	3,07	54	3,07	49	3,25	53	3,38	53	3,36
AME	Salwador	36	5,90	34	6,15	35	5,96	33	6,43	36	6,64	39	6,64	39	6,53	38	6,53	38	6,47
SSA	Senegal	45	5,67	45	5,81	45	6,15	45	6,15	45	6,21	44	6,08	43	6,15	41	6,15	36	6,09
ECA	Serbia	38	6,22	39	6,41	39	6,41	41	6,41	42	6,57	40	6,71	41	6,71	42	6,67	39	6,33
SSA	Sierra Leone	33	4,86	33	4,86	30	4,66	30	4,66	30	4,55	29	4,55	31	4,56	30	4,64	31	4,71
AP	Singapur	85	6,03	85	6,02	85	6,38	84	6,32	84	6,38	85	6,14	84	6,03	86	5,92	87	5,88
WE/EU	Słowacja	49	6,97	50	7,17	50	7,10	50	7,16	51	7,29	51	7,29	50	7,35	47	7,35	46	7,35
WE/EU	Słowenia	60	7,54	60	7,50	60	7,50	61	7,50	61	7,51	60	7,57	58	7,57	57	7,88	61	7,88
AP	Sri Lanka	38	6,14	38	6,27	38	6,19	38	6,48	36	6,48	37	6,42	38	5,69	37	5,69	40	5,75
SSA	Sudan	16	2,54	16	2,70	16	2,15	16	2,15	14	2,37	12	2,37	11	2,54	11	2,54	13	2,38
AME	Surinam	38	6,82	44	6,98	43	6,98	41	6,76	45	6,77	36	6,77	36	6,77	36	6,77	37	6,65
MENA	Syria	14	1,43	13	1,43	13	1,43	14	1,43	13	1,43	18	1,43	20	1,74	17	1,86	26	1,63
WE/EU	Szwajcaria	85	8,83	85	9,03	85	9,03	85	9,03	86	9,09	86	9,09	86	9,09	85	9,09	86	9,09
WE/EU	Szwecja	85	9,26	85	9,39	85	9,39	84	9,39	88	9,39	89	9,45	87	9,73	89	9,73	88	9,73
ECA	Tadżykistan	25	1,94	25	1,93	25	1,93	21	1,93	25	1,89	26	1,95	23	2,37	22	2,51	22	2,51
AP	Tajlandia	36	6,04	36	6,32	36	4,63	37	4,63	35	4,92	38	5,09	38	5,39	35	6,25	37	6,55
AP	Tajwan	65	8,94	65	7,73	63	7,73	63	7,73	61	7,79	62	7,83	61	7,65	61	7,57	61	7,57
SSA	Tanzania	38	5,10	37	5,16	36	5,41	36	5,47	32	5,76	30	5,58	31	5,77	33	5,77	35	5,88
AP	Timor Wschodni	40	7,06	38	7,19	35	7,19	38	7,19	35	7,24	28	7,24	28	7,24	30	7,24	33	7,16
SSA	Togo	29	2,80	29	3,30	30	3,10	32	3,05	32	3,32	32	3,41	29	3,45	29	3,45	30	3,45
AME	Trynidad i Tobago	40	7,16	40	7,16	41	7,16	41	7,04	35	7,10	39	7,10	38	6,99	38	6,99	39	6,99
MENA	Tunezja	44	6,59	43	6,72	43	6,41	42	6,32	41	6,40	38	6,72	40	6,31	41	5,76	41	5,67

cd. tabeli

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
ECA	Turcja	40	4,48	39	4,09	41	4,37	40	4,88	41	5,04	42	5,12	45	5,12	50	5,63	49	5,76
ECA	Turkmenistan	19	1,72	19	1,72	20	1,72	19	1,72	22	1,83	18	1,83	17	1,83	17	1,72	17	1,72
SSA	Uganda	27	4,94	28	5,02	26	5,20	26	5,09	25	5,26	25	5,22	26	5,22	26	5,22	29	5,16
ECA	Ukraina	33	5,81	30	5,90	32	5,69	30	5,69	29	5,70	27	5,70	26	5,42	25	5,84	26	5,91
AME	Urugwaj	71	8,61	71	8,38	70	8,38	70	8,12	71	8,17	74	8,17	73	8,17	73	8,17	72	8,17
AME	USA (Stany Zjednoczone)	67	7,92	69	7,96	71	7,96	75	7,98	74	7,98	76	8,05	74	8,11	73	8,11	73	8,11
ECA	Uzbekistan	26	2,12	25	2,01	23	2,01	22	1,95	21	1,95	19	1,95	18	2,45	17	1,72	17	1,72
AME	Wenezuela	15	2,76	16	2,88	18	3,16	18	3,87	17	4,68	17	5,00	19	5,07	20	5,07	19	5,15
WE/EU	Węgry	44	6,56	44	6,63	46	6,63	45	6,64	48	6,72	51	6,84	54	6,90	54	6,96	55	6,96
AP	Wietnam	36	2,94	37	3,08	33	3,08	35	3,08	33	3,38	31	3,53	31	3,41	31	3,29	31	2,89
WE/EU	Włochy	53	7,74	53	7,52	52	7,71	50	7,98	47	7,98	44	7,98	43	7,85	43	7,85	42	7,74
SSA	Wybrzeże Kości Słoniowej	36	4,11	35	4,05	35	4,15	36	3,93	34	3,81	32	3,31	32	3,53	27	3,25	29	3,25
SSA	Zambia	33	4,86	34	5,09	35	5,61	37	5,68	38	5,99	38	6,28	38	6,39	38	6,26	37	6,26
SSA	Zimbabwe	24	3,16	24	3,16	22	3,16	22	3,16	22	3,05	21	3,05	21	2,78	21	2,67	20	2,67
MENA	Zjednoczone Emiraty Arabskie	71	2,70	71	2,76	70	2,76	71	2,69	66	2,75	70	2,75	70	2,64	69	2,52	68	2,58
WE/EU	Zjednoczone Królestwo	77	8,54	77	8,52	80	8,53	82	8,53	81	8,36	81	8,31	78	8,31	76	8,31	74	8,21



ISBN 978-83-66055-22-3



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH